Besteht ein Rechtsanspruch auf Tuberkulosehilfe?

Albrecht Schultze-Lidl

6517

BESTEHT EIN RECHTSANSPRUCH AUF TUBERKULOSEHILFE?

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Albrecht Schultze-Lidl

aus Speyer

1960

Obmann:	Professor Dr. Fritz Baur
1. Berichterstatter:	Professor Dr. Günter Dürig
2. Berichterstatter:	Professor Dr. Adolf Schüle

Uni-Druck, München, Amalienstr. 85

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

1. Kapitel: DIE GESCHICHTE DER TUBERKULOSE UND IHRER BEKÄMPFUNG IN DEUTSCHLAND 1

I. Die Tuberkulose und ihre Erforschung 3
II. Die Bekämpfung der Tuberkulose in Deutschland 11
III. Die Bekämpfung der Tuberkulose durch die Gesetzgebung 16
IV. Statistiken zur Mortalität und Morbidität der Tuberkulose 20

2. Kapitel: DER ANSPRUCH AUF ALLGEMEINE ÖFFENTLICHE FÜRSORGE IN SEINER GESCHICHTLICHEN ENTWICKLUNG 24

I. Von der Armenpflege zur öffentlichen Fürsorge 25
II. Die Fürsorgegesetzgebung der Weimarer Republik 30
III. Der Rechtsanspruch auf Fürsorge 33

3. Kapitel: DER ANSPRUCH AUF TUBERKULOSEHILFE IM SPIEGEL VON RECHTSPRECHUNG UND LITERATUR 39

I. Rechtsprechung 41
1. Entscheidung des VGH Hessen vom 5. 12. 1951 41
2. Entscheidung des LVG Rheinland-Pfalz vom 9. 10. 1952 43
3. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 9. 1955 49

4. Weitere Entscheidungen westdeutscher Oberverwaltungsgerichte 55

a) Entscheidung des OVG Lüneburg vom 22. 10. 1952 55
b) Entscheidung des OVG Lüneburg vom 3. 3. 1954 57
c) Entscheidung des OVG Lüneburg vom 16. 6. 1954 59
d) Entscheidung des VGH Hessen vom 26. 3. 1954 59
e) Entscheidung des VGH Bremen vom 3. 7. 1956 61
f) Entscheidung des OVG Münster vom 16. 7. 1957 62
g) Entscheidung des OVG Lüneburg vom 14. 5. 1958 63

5. Entscheidungen des Bayer. VGH 63

a) Entscheidung vom 5. 1. 1956 63
b) Entscheidung vom 16. 10. 1956 65
c) Entscheidung vom 6. 12. 1956 66

II. Literatur 69
1. Besteht ein Rechtsanspruch auf Tuberkulosehilfe (Adam) 69
2. Fortentwicklung der Tuberkulosehilfeverordnung (ohne Angabe des Verfassers) 70

4. Kapitel: DER RECHTSANSPRUCH AUF TUBERKULOSEHILFE 72

I. Die Tuberkulosehilfe ist nicht nur eine Maßnahme der Seuchenbekämpfung, sondern auch der Gesundheitsfürsorge 74

Seite

II. Die Tuberkulosehilfe ist eine gehobene öffentliche Fürsorge 79
III. Die Interpretation der Tbc.-HilfeVO unter Berücksichtigung des Bonner Grundgesetzes 87
IV. Die Hilfe auf Grund der Tbc.-HilfeVO und die "Hilfsbedürftigkeit" im Sinn der allgemeinen öffentlichen Fürsorge 105
V. Die Bedeutung der Antragsberechtigung des Gesundheitsamtes 107

5. Kapitel: DAS GESETZ ÜBER DIE TUBERKULOSEHILFE VOM 23. JULI 1959, BGBl. I S. 513 112

LITERATURVERZEICHNIS 119

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
aaO	am angegebenen Orte
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht 1794
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd	Band
Bayer.	Bayerische(r)
bzw.	beziehungsweise
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
d. h.	das heißt
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Entsch.	Entscheidung(en)
FEdV	Sammlung Fürsorgerechtlicher Entscheidungen der Verwaltungsgerichte
Ges.	Gesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GG	Grundgesetz
i. S.	im Sinne
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Kl.	Kläger
LSG	Landessozialgericht
LVG	Landesverwaltungsgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n. F.	Entscheidungen des Bayer. VGH neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
OVG	Oberverwaltungsgericht(e)
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
RGBl	Reichsgesetzblatt

S.	Satz, Seite
Tbc.	Tuberkulose
Tbc. -HilfeVO	Verordnung über die Tuberkulosehilfe vom 8. 9. 1942 RGBl. I S. 549
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGG	Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. 9. 1946
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
z. Z.	zur Zeit

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549610_0011

KAPITEL I:

DIE GESCHICHTE DER TUBERKULOSE UND IHRER BEKÄMPFUNG IN DEUTSCHLAND [1)]

---

1) Für dieses Kapitel wurden folgende Werke verwendet:

a) "Der Kampf gegen die Tuberkulose in Deutschland", herausgegeben im Auftrage des Reichs-Tuberkulose-Ausschusses Berlin anläßlich der XI. Konferenz der internationalen Vereinigung zur Bekämpfung der Tuberkulose, Berlin, September 1939 von Generalsekretär Dr. Heinrich Grass

b) "Tuberkulose und Tuberkulosebekämpfung", ein Leitfaden von Wilhelm Hagen, München 1949

c) "Tuberkulose-Jahrbuch 1950/51", zusammengestellt im Auftrag des Deutschen Zentralkomitees zur Bekämpfung der Tuberkulose von Franz Ickert, Berlin 1952

d) "Beiträge zur Klinik der Tuberkulose und spezifischen Tuberkuloseforschung", 46. Band, Berlin 1921

e) "Die Tuberkulose, ihre Entstehung, Verbreitung und Bekämpfung", Schriftenreihe des Reichsausschusses für

– – – – –

Volksgesundheit, Heft 21, bearbeitet von Ernst Seiffert, Berlin 1936

f) "Zur Geschichte der Schwindsucht", von Georg Sticker, Münchener Medizinische Wochenschrift 1922 S. 1221 ff

g) "Die Tuberkulosebekämpfung", von Griesbach, Stuttgart 1948

I. DIE TUBERKULOSE UND IHRE ERFORSCHUNG

Die Tbc. ist eine alte, eine uralte Geißel der Menschheit. Wann sie entstanden ist, wann sie zuerst in Deutschland auftrat: darüber liegt der graue Schleier unbekannter Vorzeit.

Die Anfänge unserer wirklichen, wissenschaftlich zusammenhängenden Kenntnisse von der Schwindsucht - der heute geläufige Begriff "Tuberkulose" wurde erst um 1830 in Anlehnung an das Wort Skrofulose von dem Würzburger Kliniker SCHOENLEIN geprägt - reichen knapp 3000 Jahre zurück, in die Zeit der Asklepiaden. Aber es fehlt nicht an früheren Spuren der Schwindsucht als einer weit verbreiteten Volkskrankheit. Diese Spuren lassen sich noch mehr als 1000 Jahre zurückverfolgen über die wissenschaftlichen Anfänge hinaus.

In den Büchern der Weisheit der Inder, in den ältesten V e d e n , ist von einer Krankheit, genannt Yakschman - Siechtum - die Rede. Siechtum, Schwindsucht und Husten sind bei der Schilderung so miteinander verknüpft, daß die Übereinstimmung mit dem Krankheitsbild der Tbc. offensichtlich ist. So heißt es einmal:

> "Einen Schwindsüchtigen, der die sechs Zeichen: Husten, Durchfall, Seitenschmerzen, Heiserkeit, Appetitmangel, Fieber oder die drei Zeichen: Fieber, Husten und Blutsturz aufweist, soll ein nach Ruhm strebender Arzt nicht behandeln, wohl aber darf er einen nicht abgemagerten Patienten mit gutem Appetit, der erst kurze Zeit krank ist, in Behandlung nehmen."

Wie sehr dieses "Siechtum" verbreitet gewesen sein muß, daß man es schon in jenen Zeiten als V o l k s k r a n k h e i t ansprechen darf, ist aus einem indischen Ehegesetz, ungefähr 600 Jahre vor Christus zu schließen. Das Ehegesetz der Manusmriti besagt, daß die Familien, in denen Schwindsucht anzutreffen ist, nicht zu denen gehören, aus welchen der zweimal geborene Arier, der Angehörige der drei oberen Kasten, sein Weib erwählt. [2)]

In Ä gypten, bei den semitischen Völkern findet sich um diese Zeit die Schwindsucht nicht - wie sie auch heute dort viel seltener anzutreffen ist als in der nord- und mitteleuropäischen Bevölkerung.

---

2) Das nationalsozialistische Ehegesundheitsgesetz von 1935 verbot in § 1 I a) die Eheschließung, solange einer der Verlobten an einer mit Ansteckungsgefahr verbundenen Krankheit litt, die eine erhebliche Schädigung der Gesundheit des anderen Teils oder der Nachkommen befürchten ließ. Offene Tbc. war somit ein Ehehindernis. Vergleicht man das Indische Gesetz mit dem Gesetz von 1935, so kann man nur mit Mephisto sagen: "Auch hier geschieht, was längst geschah ..." (Faust II, 5. Akt 2. Szene)

Für die Medizingeschichte beginnt die historische Zeit im hellenischen Zeitalter. Das Wort P h t h i s i s - Schwindsucht - finden wir zuerst in den Schriften des H i p p o k r a t e s (etwa 460-377 vor Christus). Dieser große Arzt hat die ersten Abgrenzungen der Krankheit geschaffen und auch schon eine klassische Beschreibung der Schwindsucht gegeben. Die Lehre ist in den 53 hippokratischen Schriften, die auf uns überkommen sind, nirgends im Zusammenhang dargestellt. Die einzelnen Charakterisierungen müssen aus vielen Stellen zusammengetragen werden. Dann aber ergibt sich das Bild einer Familienkrankheit, die in den Blütejahren mit einem Schleimfluß oder mit Lungenblutung oder Husten beginnt, unter Fieber und Auswurf, der im Meerwasser untersinkt und aufs Herdfeuer gespieen übel riecht, zur stetig fortschreitenden Abzehrung führt, um endlich unter Haarausfall und erschöpfenden Durchfällen bei den meisten Kranken tödlich zu endigen.

Die folgenden Jahrhunderte brachten in Forschung und Therapie keine wesentlichen Fortschritte. Um das Jahr 100 nach Christus findet sich eine ziemlich detaillierte Schilderung der Krankheit auf Grund der hippokratischen Schriften durch den kappadokischen Arzt ARETAIOS. Am bedeutsamsten ist die Feststellung des GALENOS (129 bis 201 nach Christus) von der Ansteckungsfähigkeit der Schwindsucht.

Bis ins 16. Jahrhundert bleibt die Kenntnis der Krankheit ziemlich unverändert. Auch PARACELSUS (1494-1541) hat für das Wissen und die Behandlung der Schwindsucht nichts wesentlich Neues beigetragen. Das mag unter anderem darauf zurückzuführen sein, daß im Mittelalter verschiedene kirchliche Edikte ergingen, die priesterlichen Ärzten und Ordensangehörigen die Ausübung der Chirurgie untersagten. Wenn diese Erlasse auch nur kirchliche Kreise trafen, so wirkten sie doch im allgemeinen diffamierend. Es wurden alle, die außerhalb eines Kampfes das scharfe Messer an lebenden wie toten Menschen verwandten, für ehrlos gehalten; die Anatomie als Forschungsart fällt somit für ganze Jahrhunderte aus. Wie die Armenpflege, so lag auch die Krankenpflege weitgehend in Händen der Kirche, der Klöster, der Nonnen und Mönche. Diese mögen wohl verstanden haben, ein Krankheitsbild in groben Zügen von anderen abzusondern und einer verschiedenen Therapie zu unterwerfen. Aber die Krankheit nach Ursache und Vorgang zu untersuchen, mußte einer viel späteren Zeit vorbehalten sein.

Daß die Tbc. in Mitteleuropa zur Zeit des Mittelalters bereits verheerend verbreitet gewesen sein muß, erhellt eine der damaligen Verordnungen zur

Bekämpfung der Seuchen, die in Basel in der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts erging. Unter den acht ansteckenden Krankheiten, die die Verordnung aufzählt, ist auch die Lungenschwindsucht genannt. Den Kranken wurde u. a. verboten, Getränke und Nahrungsmittel feilzuhalten. Sie konnten zudem aus der Stadt ausgewiesen werden.

In diesen spätmittelalterlichen Zeiten findet sich ein seltsamer Gegensatz: die medizinische Forschung stagniert mehr oder weniger - aber die öffentlichen Bekämpfungsmaßnahmen setzen ein mit teilweise modern anmutenden Anordnungen: Absperrung in Quarantäne, Anzeigepflicht, Desinfektion, Verkehrssperren, beamteten Stadtärzten. Bekannt geworden ist aus jenen Jahren auch ein "C o n s i l i u m de p h t i s i" des Memminger Stadtarztes ELLENBOG (1480), der eine Anweisung zur Behandlung der Schwindsucht gibt, die unserer heutigen Auffassung von Tbc.-Heiltherapie gar nicht so fern steht.

Die ersten großen grundsätzlichen Darstellungen aus ärztlichen Kreisen stammen aus dem ausgehenden 16. und dem beginnenden 17. Jahrhundert. STRUPPIUS (Frankfurt 1567), CAMERARIUS (Nürnberg 1571), GUARINONIUS (Ingolstadt 1610) behandeln das Verhältnis der Krankheit zum einzelnen, zur Familie, zur Wohngemeinschaft und zum städtischen Gemeinwesen. Eine öffentliche Hygiene wird gefordert.

Es ergehen dann in den einzelnen Staaten Medizinaledikte, berühmt wegen seiner prägnant zielbewußten Formulierung das M e d i z i n a l e d i k t d e s G r o ß e n K u r f ü r s t e n (1640-1688). LEIBNIZ (1646-1716) betrachtet dann bereits die öffentliche Gesundheitspflege als einen Sektor der Staatswissenschaft und als Staatsaufgabe. Als erster fordert er eine verantwortliche Landesgesundheitsbehörde.

Im Jahre 1753 erschien in Florenz ein ärztliches Gutachten und darauf aufbauend ein Staatsgesetz zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten - "Consilium medicum de contagio tabis pulmonalis florentinum" - . Das Gesetz brachte u. a. Vorschriften zur Bekämpfung der Schwindsucht, insbesondere Reinigungsvorschriften und machte den Ärzten die Anzeige von Schwindsüchtigen zur Pflicht. Jeder Todesfall mußte dem Rat der Stadt bekannt gegeben werden, damit die Erben verhindert würden, vor Ablauf eines Monats den Hausrat abzuholen oder zu verkaufen.

Dieses Florentiner Gesetz wirkte bis nach Deutschland und förderte die Entwicklung des Begriffs "M e d i z i n a l p o l i z e y". Auch das Zeitalter der

Aufklärung mit der veränderten Sicht der Staatsaufgaben beeinflußte das Denken der Ärzte und Behörden. 1780 erschien dann die grundlegende Schrift des Königlichen Großbritannischen Hofmedicus zu Hannover, Johann Ernst WICHMANN "Die Schwindsucht eine Polizeyangelegenheit" [3]. Wichmann ging davon aus, daß die Schwindsucht eine ansteckende Krankheit sei, an der ganze Häuser aussterben. Daraus müsse gefolgert werden, daß die Schwindsucht nur dann mit Erfolg bekämpft werden könne, wenn man sie als ansteckende, übertragbare Krankheit, als Seuche ansehe. Ihre Bekämpfung sei somit eine medizinalpolizeiliche Aufgabe. Dafür seien größere Wohnungen notwendig, strenge Beobachtung und sorgsames Befolgen hygienischer Maßnahmen im Zusammenleben.

In einem Nachtrag 1798 fordert Wichmann sogar ein Verbot der Eheschließung. Er schreibt[4]: "Die Schwindsucht pflanzet sich vorzüglich unter Eheleuten fort; ich habe aber mein Bedenken dabey; ich kann das bevorstehende Unglück nicht hemmen ... solange die Landesväter die Ehen der Schwindsüchtigen durch ernsthafte Polizeyanstalten nicht zu hintertreiben suchen und solange man noch die äußerst sorgfältige Reinigung, das Auslüften und wohl gar das Verbrennen der Wäsche, der Kleidungsstücke, Betten etc. für eine übertriebene ängstliche Geschäftigkeit hält, verdenke man es Männern nicht ... daß sie gegen solche Ehen eifern, die vielleicht zweckwidriger sind als irgend eine eheliche Verbindung, die ein ganzer Codex der Gesetze für sträflich erkennet. Gewinnet der Staat dabey, wenn er zur Verbindung eines Schwindsüchtigen mit einem blühenden jungen Mädchen stillschweigend seine Einwilligung gibt? kann es ihm gleichgültig seyn, ob in einer solchen Ehe unreife und welke Früchte erzielet werden, und die Wurzel mit verdirbt? heißt das Leben der Ehe, wenn ewiges Husten, verzehrendes Fieber, schlaflose Nächte, üble Launen und Unmut stündlich die häusliche Glückseligkeit stören, wenn die Pflege und Heilung solcher Kranken die Geduld und die Börse erschöpfet? ..."

Aus derselben Zeit stammt auch "System einer vollständigen medizinischen Polizey" von Johann Peter FRANK, Leibarzt zu Bruchsal. Mit diesen beiden Schriften wird die öffentliche Gesundheitspflege ein Gegenstand wissenschaftlicher Ergründung und Erforschung.

Auch die Erforschung der Krankheit wurde im 18. Jahrhundert stark gefördert. Leopold AUENBRUGGER (1722-1809) veröffentlichte 1761 eine Schrift über die

---

3) Johann Ernst Wichmann, "Kleine medizinische Schriften", von ihm selbst gesammelt und verbessert, Wien 1801

4) ebd.

Perkussion (Untersuchung der Lunge mittels Abklopfens und Hörrohrs), die allerdings weitgehend mißachtet, ja bekämpft wurde, bis CORVISART, der Leibarzt Napoleons, (1755-1821) das fast schon vergessene Werk 1808 ins Französische übersetzte und die Entdeckung Auenbruggers allgemein bekannt machte. Seine Schule ist dann entscheidend für die Lehre der Tbc. geworden. BAYLE (1774-1816) schilderte zuerst das kleine Knötchen von Hirsekorngröße, den Miliartuberkel 1810; kurz zuvor hatte BAILLIE (1761-1823) in London die Entwicklung der Miliartuberkulose erforscht. Die Klinik der Tbc. fand ihre klassische Darstellung durch LAÉNNEC (1781-1826) im Jahre 1819. Er erkannte die Zusammengehörigkeit der vielfältigen Formen der Schwindsucht.

VIRCHOW (1821-1902) bekämpfte diese Auffassung und glaubte die entzündlichen Vorgänge völlig vom Tuberkel abtrennen zu müssen. Er hat den feinen Bau des Tuberkels untersucht. Da er die charakteristischen Veränderungen des Knötchens bei der erweichenden Lungenentzündung und Rippenfellentzündung nicht fand, lehnte er irrtümlich die Zugehörigkeit dieser Formen ab. Die tuberkulöse Riesenzelle sah erstmals LANGHANS in Gießen 1868.

Den nächsten großen Schritt tat VILLEMIN 1865 damit, daß er durch die Übertragung menschlicher Tbc. auf Tiere die Ansteckungsfähigkeit der Schwindsucht bewies. Er sagte u. a.: "Der lungenkranke Soldat ist für seine Stubenkameraden das, was das rotzkranke Pferd für seine Stallgefährten ist".

So wurde schrittweise der Weg bereitet für die Auffindung des Erregers der Tbc. Laénnec hatte das Krankheitsbild abgegrenzt, Bayle das entscheidende Merkmal beschrieben, Virchow den Aufbau des Tuberkels erforscht und Villemin die Übertragbarkeit bewiesen. Es lag somit nahe, daß Robert KOCH (1843-1910) nach der Entdeckung des Erregers des Milzbrandes die Überzeugung gewann, daß auch die Tbc., die ja im äußeren Ablauf gewisse Ähnlichkeiten besitzt, durch ein Bakterium hervorgerufen wird. Der 24. März 1882, an dem Koch in der Sitzung der Berliner Physiologischen Gesellschaft den Kochschen Bazillus der Welt als Erreger der Tbc. vorstellte, bedeutete den Beginn einer neuen Epoche der Tbc.-Forschung.

Von den Schülern Kochs hat sich vor allem VON BEHRING mit dem Ablauf der Tbc. beschäftigt. Er hat die für die Behandlung bis dahin nicht ausfüllbare Lücke geschlossen, die zwischen der ersten Ansteckung und der ausgebildeten Tbc.-Erkrankung klaffte. Er hat bewiesen, daß lange vor der klassischen Schwindsucht die erste Infektion des Menschen liegt und daß für

sein Schicksal entscheidend ist, was aus dieser ersten Ansteckung wird. Diese erste Ansteckung konnte nicht festgestellt werden, da hier die Untersuchungsmethoden des Abklopfens und Abhorchens versagten. Die Erkennung der Früh-Tbc. wurde erst durch die Entdeckung der Röntgen-Strahlen möglich.

Die Verfeinerung des Röntgenverfahrens erlaubte nun eine genaue Erforschung des Ablaufs der Tbc. Darauf aufbauend schuf RANKE eine Stadienlehre. Ein weiterer großer Fortschritt ist nun weniger den Ärzten zu danken, als vielmehr der Tätigkeit der F ü r s o r g e s t e l l e n - davon mehr später - welche bei der Untersuchung von Kindern aus der Umgebung Tbc.-Kranker die flüchtigen Erscheinungen der Frühstadien der Tbc. kennen lernten. Von großer Bedeutung wurden auch die Röntgenuntersuchungen, die unmittelbar nach dem Krieg von Fürsorgestellen und Fürsorgeärzten eingeführt wurden, auch für die Gruppen der sich nicht Krankfühlenden. Dazu war die Tbc.-Forschung nicht einmal der primäre Anlaß. Nach dem verlorenen Weltkrieg und der über 1918 hinaus andauernden Hungerblockade, der wiederum das Elend der Inflation nachfolgte, standen die Ärzte in den großen Wohngebieten, vor allem im Industriegebiet der Ruhr, einer körperlich verelendeten Bevölkerung gegenüber. In dem Ringen um eine Regeneration versuchten sie unter Zuhilfenahme verschiedenster Techniken die Einzelfaktoren zu ergründen, zu unterscheiden. Für die Lungen-Tbc. ergab sich als überraschendstes Resultat, daß vielen Kranken die Ansteckung durch Tbc. unbewußt blieb. Es war natürlich, daß sich aus diesen röntgenologischen Ergebnissen sehr schnell die bewußte Röntgenbeobachtung ganzer Bevölkerungsgruppen entwickelte. Damit entstand eine neue Forschungstechnik und ein neuer Forschungszweig innerhalb des Problems der Entstehung und Entwicklung der einzelnen Tbc.-Formen.

Alle diese Forschungen sind auch heute noch in ständigem Fluß. Bayern hat auf Grund der guten Erfahrungen, die man mit diesen Röntgenuntersuchungen machte, nach dem Zweiten Weltkrieg ein G e s e t z ü b e r R ö n t g e n r e i h e n u n t e r s u c h u n g e n [5] erlassen, wonach jeder Bewohner Bayerns verpflichtet ist, auf öffentliche Aufforderung hin sich einer Röntgenuntersuchung auf Tbc. zu unterziehen. In einem Normenkontrollverfahren hat der Bayer. Verfassungsgerichtshof in einer bemerkenswerten Entscheidung vom 13. 1. 1955 [6] das Gesetz für übereinstimmend mit der Bayerischen Verfassung erklärt.

---

5) Gesetz vom 6. Juli 1953, Bereinigte Sammlung des Bayer. Landesrechts, II, S. 114

6) Entsch. des Bayer. VfGH v. 13. 1. 1955 n. F. Bd 8, II, S. 1 ff

Der Antragsteller hatte geltend gemacht, das Gesetz verletze das Grundrecht des Art. 100 der Bayer. Verfassung, die Würde der menschlichen Persönlichkeit. Der Bayer. Verfassungsgerichtshof verneinte eine Verletzung, denn nicht jede körperliche Untersuchung ohne Einwilligung des zu Untersuchenden führe zu einer Beeinträchtigung der menschlichen Würde. Das Gericht führte aus:

> "Das Gesetz bezweckt ... eine Früherfassung der Tbc. und damit nicht nur ihre leichtere Heilung, sondern auch die Sicherung der Umgebung vor Ansteckung. Die Tbc. ist eine weitverbreitete übertragbare Krankheit. In ihrem Frühstadium kann sie mit dem Hörrohr nicht immer festgestellt werden, so daß die Röntgenaufnahme zu ihrer Feststellung unerläßlich ist. Erfahrungsgemäß bilden Fälle offener Tbc., solange diese Art der Erkrankung dem Erkrankten selbst unbekannt bleibt, für jeden, der mit ihm in Berührung kommt, eine Gefahr, weil die erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen nicht beachtet werden. Es steht daher in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des sozialen Rechtsstaates, wenn von dem einzelnen Staatsbürger verlangt wird, daß er sich zur Sicherung der Allgemeinheit einer Untersuchung unterzieht, die aus einer Röntgenschirmbildaufnahme besteht. Wer eine solche der Gemeinschaft gegenüber bestehende Verpflichtung erfüllt, kann keinesfalls Einbuße in dem ihm zukommenden Wert- und Achtungsanspruch erleiden. Ein Anspruch darauf, in seiner Privatsphäre auch insoweit unangetastet zu bleiben und als Träger einer ansteckenden Krankheit nicht festgestellt zu werden, kann weder im Rahmen der sittlichen noch der durch das Recht normierten Ordnung anerkannt werden. Die Berufung auf einen solchen Anspruch würde sich in Widerspruch setzen zu einer sozialen Gemeinschaft, die durch Schaffung der äußeren Verhältnisse und Lebensbedingungen den einzelnen überhaupt erst in die Lage versetzt, in Würde zu leben."

Die Entscheidung ist vor allem deshalb interessant, weil sie deutlich betont, daß das Verhältnis Staat - Individuum auch unter der Geltung des Grundgesetzes, das dem Staat primär eine "dienende Funktion" [7] zuweist, nicht nur unter dem Aspekt "Grundrechte zur Sicherung des Individuums vor staatlichen Eingriffen" gesehen werden kann. Anders als die Verfassung von Weimar ist im GG von "Grundpflichten" überhaupt nicht und von "Pflichten" nur an wenigen Stellen expressis verbis die Rede (z. B. in Art. 6 Abs. 2 und 12 Abs. 2 GG).

---

7) Hamann, Das Grundgesetz, Aufl. 1956, S. 21

Der Bayer. Verfassungsgerichtshof entnimmt aber aus Art. 20 GG (und Art. 3 Bayer. Verfassung) auch eine Verpflichtung des Bürgers zum sozialen Verhalten gegenüber der Allgemeinheit [8] und sieht also in der Sozialstaatserklärung nicht ausschließlich einen Auftrag und eine Verpflichtung des Gesetzgebers für Staat, Rechtsprechung und Verwaltung.

---

8) Vgl. dazu: a) Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat JZ 1953, S. 193 ff, hier S. 196

b) Entsch. des Bundesverfassungsgerichts v. 20. 7. 1954 Bd 4, S. 7 ff "Investitionshilfeurteil"
"Das Menschenbild des GG ist nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das GG hat vielmehr die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten."

c) Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Anm. III 2, insbesondere b cc) zu Art. 1 Abs. 1 GG

II. DIE BEKÄMPFUNG DER TUBERKULOSE IN DEUTSCHLAND

Die Versuche des Mittelalters, die Tbc. zu bekämpfen, beschränkten sich darauf, bereits Erkrankte von den Ansteckungsgefährdeten abzusondern. Den Schwindsüchtigen selbst standen die Ärzte machtlos gegenüber, kein Mittel vermochte den als schicksalsmäßig hingenommenen Verlauf der Krankheit zu beeinflussen. Um die Mitte des vorigen Jahrhunderts wurden die Völker noch in einem Maße durch die Tbc. dezimiert, von dem wir heute keine rechte Vorstellung mehr haben. Eine preußische Statistik aus dem Anfang der siebziger Jahre zeigt, daß die Tbc. mit 34 Todesfällen auf 10 000 Lebende die weitaus häufigste Todesursache ist, während wir heute eine Sterblichkeit von 2, 2 auf 10 000 haben.

Die ersten Anfänge einer zielbewußten Tbc. -Bekämpfung in Deutschland knüpfen an die Namen BREHMER (1826-1889) und DETTWEILER [9] an. Zwar hatten wohlhabende Schwindsüchtige versucht, im Hochgebirge, im Süden, in der Wüste oder auf langen Seereisen Heilung zu finden und hatten tatsächlich auch manchmal Erfolg gehabt. Doch der breiten Masse der Bevölkerung standen derartige kostspielige Mittel nicht zur Verfügung. Und die Tbc. war schon immer unter den ärmeren Volksschichten mehr verbreitet als unter den gutsituierten. Wir besitzen aus Hamburg für die Jahre 1896 bis 1914 und aus Baden von 1924 bis 1928 eine getrennte Tbc. -Statistik für die Armen und für die Wohlhabenden.

Hamburg	Einkommen 1200-2000 RM	3500-5000 RM
1900	23, 3	10, 5
1907	25, 2	6, 6
1908	24, 5	10, 4
1912	14, 4	7, 2
1914	11, 3	2, 6

Baden	Arbeiter	Wohlhabende
1924	13, 4	8, 3
1926	8, 8	7, 8
1927	8, 2	7, 3
1928	7, 6	7, 4

9) Die Behandlung der Lungenschwindsucht in geschlossenen Heilanstalten (Berlin 1880)

In früheren Jahrzehnten war der Unterschied noch krasser; die größte Sterblichkeitsziffer erreichten die Industriegebiete Englands am Beginn des 19. Jahrhunderts mit 100 Todesfällen auf 10 000. Fehlen aus Deutschland auch Statistiken für jene Zeiten, so wird es hier doch nicht viel anders gewesen sein. Man kann überhaupt ein Vordringen der Tbc. von West nach Ost mit der Industrialisierung verfolgen.

Es war deshalb ein Ereignis, daß 1854 BREHMER aus seiner ärztlichen Erfahrung heraus die Lungenschwindsucht für heilbar erklärte und Mittel und Wege fand, diese Heilung methodisch zu erstreben. Brehmer gründete 1854 im Görbersdorfer Tal des Waldenburger- und Eulengebirges die erste Lungenheilanstalt. Zu seiner Wahl veranlaßten ihn die geschützte Lage und der Reiz der Landschaft einerseits, der Glaube, einen Tbc.-freien Bezirk gefunden zu haben, andererseits; heute wissen wir, daß er seine Erfolge, die seine Heilanstalt in kurzem weltberühmt machten, aber ausschließlich der Wendung von Stubenluft zur Freiluftbehandlung verdankte. Brehmers Schüler DETTWEILER wandelte Brehmers Verfahren des "Spazierensitzens" in die Freiluftliegekur um, die noch heute in den Sanatorien der ganzen Welt die pièce de résistance des klimatischen Heilverfahrens ist. Die unbestreitbaren Erfolge, welche die neue Methode aufweisen konnte, ließen die gesamte Ärzteschaft aufhorchen; zunächst kam es zu ähnlichen Gründungen in der Form von Privatsanatorien, dann aber wurde die neue Behandlungsart auch den breiten Massen der minderbemittelten Bevölkerung zugänglich gemacht. Der Gedanke an die Gründung von Tbc.-Heilstätten wurde geradezu populär. Allenthalben entstanden Heilstättenvereine mit dem Ziel, Volksheilstätten ins Leben zu rufen, als erster der Heilstättenverein in Hannover 1888. Bismarcks Sozialgesetzgebung der 80er Jahre hatte zwar gewiß nicht der Bekämpfung der Tbc. dienen sollen, aber zu den reichen Früchten seiner Gesetzgebung zählt auch die großzügige Bekämpfung dieser Seuche. Denn die Sozialgesetze, besonders das Invalidengesetz haben nicht nur die Bahn frei gemacht für gesundheitspolizeiliche Gedanken, sondern sie haben auch in den großen sozialen Organisationen die Erkenntnis der Schäden heranwachsen lassen, denen die Bevölkerung in Beruf und Lebenshaltung ausgesetzt war und zugleich in dieser umfassenden Volksversicherung die Mittel zu ausgiebiger Bekämpfung solcher Schäden gesammelt.

Einen ungeheuren und für die Entwicklung des deutschen Heilstättenwesens maßgeblichen Aufschwung brachte das Eintreten der Sozialversicherungsträger in diese Bewegung. Sie hatten das Recht zuerteilt bekommen, den Tbc.-Erkrankten nicht nur Renten zu gewähren, falls sie als

nicht mehr heilungsfähig anerkannt wurden, sondern auch zur Wiederherstellung ihrer Arbeitsfähigkeit ein Heilverfahren. Damit war der Gedanke einer vorbeugenden Heilbehandlung gesetzlich festgelegt und die Landesversicherungsanstalten konnten nunmehr auch ihren tuberkulösen Versicherten die Wohltaten der Brehmer-Dettweiler'schen Heilungsmethodik zukommen lassen. Das größte Verdienst um die Entwicklung dieses Gedankens erwarb sich GEBHARDT, der in seiner 1894 veröffentlichten Denkschrift nachwies, daß das Invalidenversicherungsgesetz den Versicherungsträgern nicht nur die Möglichkeit gebe, ihre Versicherten in fremden Anstalten unterzubringen, sondern auch eigene Anstalten für Tbc.-Kranke zu errichten. Diese Gedanken der Gebhardt'schen Denkschrift fanden dann ihren gesetzlichen Niederschlag in der Novelle zum Invalidengesetz vom 1. 1. 1900 [10].

Die Aufnahme der Tbc.-Kranken in Heilstätten mit langdauernder Kur brachte die Notwendigkeit mit sich, für die Familie, deren Ernährer für mehrere Monate, ja Jahre ausfiel, wirtschaftlich zu sorgen. Damit verknüpfte sich aus der Erkenntnis der Ansteckungsfähigkeit der Tbc. zwangsläufig der entstehende s e u c h e n b e k ä m p f e r i s c h e Gesichtspunkt, der nach einem Schutz der Angehörigen vor Ansteckung drängte. So entstanden neben der Heilstättenbewegung vor allem die Vereine zur Bekämpfung der Schwindsucht. Diese Bestrebungen gingen zunächst uneinheitlich nebeneinander her, bis die Reichsregierung die Führung übernahm. Zwar schuf sie noch keine gesetzliche Regelung der Dinge, da dafür die einzelnen Fragen noch nicht genügend geklärt waren. Sie wählte den Weg, eine Organisation frei zu schaffen, der aber durch die hohe Autorität der sie stützenden Dienststellen und Persönlichkeiten die Möglichkeit gegeben war, sich allseitig durchzusetzen. Unter dem Vorsitz des damaligen Reichskanzlers, des Fürsten Hohenlohe-Schillingsfürst, und der

---

10) § 18 der Novelle, der den ehemaligen § 12 Abs. 1 abänderte, heißt:
"Ist ein Versicherter dergestalt erkrankt, daß als Folge der Krankheit Erwerbsunfähigkeit zu besorgen ist, welche einen Anspruch auf reichsgesetzliche Invalidenrente begründet, so ist die Versicherungsanstalt befugt, zur Abwendung dieses Nachteils ein H e i l v e r f a h r e n in dem ihr geeignet erscheinenden Umfang eintreten zu lassen. Die Versicherungsanstalt kann das Heilverfahren durch Unterbringung des Erkrankten in einem Krankenhaus oder in einer Anstalt für Genesende gewähren.
... Während des Heilverfahrens ist für solche Angehörige des Versicherten, deren Unterhalt dieser bisher aus seinem Arbeitsverdienste bestritten hat, eine Unterstützung auch dann zu zahlen, wenn der Versicherte der Reichs- oder Landesgesetzlichen Krankenversorgung nicht unterliegt."

Schirmherrschaft der Kaiserin wurde im Jahre 1896 diese zusammenhängende Organisation geschaffen, die, weil zunächst die Errichtung von Volksheilstätten noch als die wichtigste Aufgabe erschien, den Namen "Zentralkomitee zur Errichtung von Heilstätten für Lungenkranke" erhielt. Von vornherein aber war die Tätigkeit nicht nur auf die Gründung von Heilstätten, sondern auf eine umfassende Tbc.-Bekämpfung in der Gesamtheit aller Erscheinungsformen gerichtet. Die wirtschaftlichen und hygienischen Fürsorgegedanken wurden ebenso durchgearbeitet, wie den wissenschaftlichen Forschungen und ihren Ergebnissen für die Praxis regste Aufmerksamkeit und Förderung geschenkt. Nach außen dokumentierte sich der weite Aufgabenkreis durch eine 1906 erfolgte Umbenennung des Zentralkomitees, das von jenem Jahre ab "Deutsches Zentralkomitee zur Bekämpfung der Tuberkulose" hieß.

Die Förderung des fürsorgerischen Gedankens, die sich das Zentralkomitee besonders hatte angelegen sein lassen, erbrachte 1899 ein bedeutungsvolles praktisches Ergebnis. Schon in den 90er Jahren hatte der Stadtrat PÜTTER von Halle einen Schwindsuchtsverein gegründet, der sich zur Aufgabe setzte, "die Tuberkulösen in ihren Wohnungen zu isolieren, sie belehren und überwachen zu lassen".

Es wurde eine Verbindung zur Sozialversicherung, zur Stadtverwaltung, zu den privaten Wohlfahrtseinrichtungen hergestellt. Dies ist der Anfang der deutschen T b c . - F ü r s o r g e s t e l l e . Der Berliner Kongreß "zur Bekämpfung der Tbc. als Volkskrankheit" 1899 gab dann Anlaß zu zahlreichen Neugründungen. Nachdem die 1900 in Frankreich und Belgien einsetzende D i s p e n s a i r e - Bewegung auch in Deutschland bekannt geworden war, wurden in rascher Folge in allen Städten Fürsorgestellen gegründet. Ihr Anwachsen führte 1910 dazu, daß vom Zentralkomitee eine besondere Kommission für den Ausbau des Auskunfts- und Fürsorgestellenwesens errichtet werden mußte.

Mitten in diese stetig fortschreitende Entwicklung des Kampfes gegen die Tbc. fiel der Erste Weltkrieg mit seinen unheilvollen Folgen. Die Tbc.-Sterblichkeit, die seit 1895 von 24 : 10 000 Einwohnern auf 12, 5 : 10 000 gesunken war, stieg sprunghaft auf 21 : 10 000 Einwohner an. Das Zentralkomitee vermochte aber, trotz aller Schwierigkeiten, die Fürsorgestellen weiterzuführen und stellte neue Richtlinien auf. Die nach dem Krieg einsetzende Geldentwertung ließ das Vermögen der bis dahin an der Tbc.-Bekämpfung maßgeblich beteiligten Privatorganisationen, der Vereine und Mäzene schwinden. Hier grif-

fen nun helfend die Gemeinden ein, die immer mehr die tatsächlichen Träger der Fürsorge wurden. Neben den Gemeinden waren es nur noch die Versicherungsträger, die sich neben der Heilstättenversorgung in immer zunehmendem Maße den allgemeinen Aufgaben der Tbc.-Bekämpfung zuwandten. In der Nachkriegszeit wurden auch die Heilstätten modern ausgestaltet, da neue chirurgische Behandlungsmethoden entdeckt worden waren. Mit der Einführung der großen Lungenchirurgie entstanden Anstalten, die sich speziell nur mit chirurgischen Problemen befaßten, ihre Kranken von anderen Heilstätten zugewiesen bekamen und sie nach Ausführung der Operation an diese wieder zurück gaben. Solche Anstalten wurden ebenfalls als Tbc.-Krankenhäuser bezeichnet.

Durch das Gesetz von 1934 wurden die staatlichen G e s u n d h e i t s ä m t e r geschaffen und diesen die Fürsorge für die Tbc.-Kranken als Pflichtaufgabe vorgeschrieben. Diese Fürsorge war auf medizinische Fragen beschränkt; wirtschaftliche Beihilfemaßnahmen hatten die Gesundheitsämter nicht zu leisten. Gleichzeitig wurde die Schaffung von Tbc.-Fürsorgestellen gesetzlich festgelegt. Die Gesundheitsämter hatten derartige Fürsorgestellen einzurichten, die insbesondere über einen leistungsfähigen Röntgenapparat, einen in der Tbc. ausgebildeten Arzt und ausreichend geschulte Hilfskräfte verfügen mußten.

Diese Einrichtung der Gesundheitsämter hat die Wirren des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit überstanden, während das von der Nationalsozialistischen Partei gegründete Tbc.-Hilfswerk, das sich vor allem der Nichtversicherten, für die kein Kostenträger für eine notwendige Kur gefunden werden konnte, angenommen hatte, mit dem Jahre 1945 einging. Es hat sich auch kein ähnliches Institut mehr gründen lassen.

III. DIE BEKÄMPFUNG DER TUBERKULOSE DURCH DIE GESETZGEBUNG

Die guten Erfahrungen, die man in Deutschland mit den gesetzgeberischen Bekämpfungsmaßnahmen bei den gemeingefährlichen Krankheiten gemacht hatte, haben schon frühzeitig den Gedanken nahegelegt, auch die Tbc. als die verbreitetste aller einheimischen Krankheiten durch gesetzlich festgelegte Schutz- und Abwehrmittel zu bekämpfen.

Eine wissenschaftliche Grundlage erhielt die Tbc.-Bekämpfung erst 1882, als KOCH den Tuberkelbazillus entdeckte. Auf Grund dieser Erkenntnisse haben die meisten Kulturstaaten gesetzliche Bekämpfungsmaßnahmen gegen die Ausbreitung der Tbc. eingeführt, welche im wesentlichen auf der Einführung der Anzeigepflicht für gewisse Tbc.-Formen und obligatorischer Schutzmaßnahmen beruhen.

Die zielbewußte Bekämpfung der Tbc. stößt aber im Vergleich zu anderen gemeingefährlichen Krankheiten wie Cholera, Pocken u. a. auf besondere Schwierigkeiten schon dadurch, daß die Tbc. in allen Staaten außerordentlich verbreitet ist. Eine Absperrung der Grenzen und Überwachung der Einreisenden, die sich bei den Weltseuchen so gut bewährt hat, kommt bei Tbc. nicht in Betracht, da es kaum ein Dorf oder eine Stadt gibt, wo sich nicht bereits Erkrankte und Ansteckungsfähige vorfinden. Eine Schutzimpfung, wie sie sich bei den Pocken so besonders bewährt hat, ist bei der Tbc. derzeit undurchführbar, da wir kein sicher wirkendes Tbc.-Immunisierungsmittel besitzen. Auch aus anderen Gründen können die Maßnahmen, mit denen man andere Seuchen so erfolgreich bekämpft hat, bei der Tbc. nicht angewandt werden: die Tbc. ist keine akute Krankheit, sondern zieht sich chronisch über Jahre und Jahrzehnte hin und ist bei einem großen Teil der Erwachsenen auf eine in der Kindheit erworbene Infektion zurückzuführen. Eine weitere Merkwürdigkeit, die bei der Bekämpfung zu beachten ist, liegt in dem Umstand, daß Kinder für eine Ansteckung viel empfänglicher sind als Erwachsene, so daß zum Schutze der Kinder viel weitgehendere gesetzliche Schutzmaßnahmen zu fordern sind.

Bis 1934 war die gesetzliche Bekämpfung der Tbc. in Deutschland nicht reichseinheitlich geregelt. Das wichtigste Landesgesetz, das den anderen deutschen Ländern vielfach als Vorbild gedient hatte war das P r e u ß i s c h e G e s e t z z u r B e k ä m p f u n g d e r T u b e r k u l o s e vom

4. August 1923 mit dem Nachtragsgesetz vom 24. 3. 1934. Heute noch maßgebend ist die ReichsVO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 1. 12. 1938, nunmehr mit einigen Änderungen des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen vom 29. 6. 1956 (BGBl. I S. 599) in Kraft. Auf Grund dieser VO ist jetzt jede Erkrankung, jeder Verdacht einer Erkrankung und jeder Sterbefall an ansteckender Lungen- und Kehlkopf-Tbc., an Haut-Tbc. und an Tbc. anderer Organe anzeigepflichtig (§ 1 aaO) und zwar an das für den Aufenthaltsort zuständige Gesundheitsamt. Zur Anzeige ist jeder Arzt, der die Krankheit, den Krankheitsverdacht oder die Ausscheidung von Krankheitserregern festgestellt hat, innerhalb von 24 Stunden verpflichtet. Wechselt ein Kranker die Wohnung oder den Aufenthaltsort, so ist dieser Wechsel anzeigepflichtig. Ein besonders schwieriges Problem, die Frage der Zwangsasylierung von asozialen Tuberkulösen, wurde durch § 12 Abs. 2 der VO von 1938 dahingehend gelöst, daß Personen, die an einer übertragbaren Krankheit leiden, auch gegen ihren Willen in einem Krankenhaus oder einer geeigneten Anstalt untergebracht werden können. Ob diese Vorschrift heute noch gilt, war längere Zeit bestritten und wurde von Obergerichten divergierend beurteilt. [11] Die Frage ist jetzt entschieden durch das Bundesgesetz über das Freiheitsentziehungsverfahren vom 29. 6. 1956, BGBl. I S. 599, das in § 17 Abs. 2 normiert, daß die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten von 1938 als förmliches Gesetz i. S. des Art. 104 Abs. 1 GG gilt. - (Vgl. dazu "Kritische Bemerkungen zur Gesetzgebungstechnik" von K r ü g e r , DVBl. 1956, S. 711.)

Eine der größten Schwierigkeiten einer wirksamen Tbc.-Bekämpfung war von Anfang an die nicht alle Fälle erfassende Gesetzgebung zur Frage der Kostentragungspflicht. Das Preußische Gesetz von 1923 enthielt überhaupt keine Angabe darüber, wer denn nun eigentlich die Kosten der Tbc.-Bekämpfung zu tragen habe. So war es vom ersten Erscheinen an einer heftigen Kritik ausgesetzt. Die Pflicht zur Kostentragung mußte aus einzelnen Gesetzen für jeden Einzelfall geschlossen werden. In erster Linie kamen in Betracht die Träger der gesetzlichen

---

11) Für die Gültigkeit haben sich ausgesprochen:
OVG Münster am 29. 4. 1953, OVGE Bd 7 S. 159
Bayer. VGH am 6. 8. 1954, DVBl. 1954, S. 810
VGH Württemberg-Baden am 20. 8. 1953, DÖV 1954, S. 761
Die Weitergeltung hat verneint der Bundesgerichtshof am 14. 10. 1954, DVBl. 1954 S. 811.
Aus der Literatur vgl. dazu Hermann "Ist die Verordnung zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ein förmliches Gesetz im Sinne des Art. 104 Abs. 1 GG?", DVBl. 1956 S. 638

Kranken- und Rentenversicherungen und die Landesfürsorgeverbände. Die Zuständigkeit der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung folgt aus den Vorschriften des Zweiten Buches der Reichsversicherungsordnung, die der Träger der gesetzlichen Rentenversicherungen aus den Vorschriften des Vierten Buches der Reichsversicherungsordnung, aus dem Angestelltenversicherungsgesetz und dem Reichsknappschaftsgesetz, insbesondere den §§ 1236 bis 1244 und 1305 bis 1307 Reichsversicherungsordnung, §§ 13 bis 21 und 84 bis 86 Angestelltenversicherungsgesetz und §§ 35 bis 43 und 97, 98 Reichsknappschaftsgesetz.

Es blieb aber als Lücke noch die Zahl der Selbständigen, deren Mittel wohl für eine gewöhnliche Krankenbehandlung ausreichen, aber der monatelangen, jahrelangen Belastung durch eine Tbc. nicht gewachsen sind. Diese Lücke wurde durch die Verordnung über die Tbc.-Hilfe vom 8. 9. 1942 geschlossen. Nach dieser Verordnung übernimmt der Landesfürsorgeverband die Kosten der Heilbehandlung in allen den Fällen, in denen diese nicht anderweitig sichergestellt ist und eigene Mittel nicht vorhanden sind.

Diese Verordnung von 1942 gilt auch heute noch. Eine Neuregelung ist zur Zeit in Vorbereitung, vgl. dazu Kap. V.

Bis zum Erlaß dieses neuen Gesetzes über die Tbc.-Hilfe (vgl. Bundestagsdrucksachen Nr. 349 und 680, 3. Wahlperiode) richtet sich die Leistung der Tbc.-Hilfe durch die Landesfürsorgeverbände nach der Tbc.-Hilfe VO von 1942.

Die Tbc.-Hilfe VO hat in den wichtigsten Vorschriften folgenden Wortlaut:

> § 1 Die Landesfürsorgeverbände gewähren auf Antrag der Gesundheitsämter im Zusammenwirken mit diesen und den Land- und Stadtkreisen Tbc.-Hilfe nach den folgenden Vorschriften.
>
> Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge. Sie ist nicht zurückzuerstatten. Sie unterliegt nicht der Pfändung.
>
> § 2 Die Tbc.-Hilfe umfaßt Heilbehandlung, Absonderung und Pflege sowie wirtschaftliche Fürsorge für den Kranken und seine Familie.
>
> Die Empfänger der Tbc.-Hilfe sind verpflichtet, den im Rahmen der Tbc.-Hilfe an sie ergehenden Anordnungen zur Förderung und Sicherung der Heilung und zur Durchführung der Absonderung und

Pflege Folge zu leisten.

§ 3 Die Landesfürsorgeverbände gewähren Tbc.-Hilfe, wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Kranken den Betrag von 7200 RM nicht übersteigt und soweit die erforderliche Hilfe nicht durch Träger der Sozialversicherung gewährt wird oder anderweitig sichergestellt ist. Der Betrag erhöht sich um 1200 RM für den Ehegatten des Kranken und um 600 RM für jeden weiteren Familienangehörigen.

§ 4 Die Landesfürsorgeverbände können Tbc.-Hilfe auch gewähren, wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Kranken die in § 3 genannte Grenze übersteigt und die Gefahr besteht, daß ohne die Tbc.-Hilfe die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend durchgeführt werden. In diesen Fällen können die Landesfürsorgeverbände die Empfänger der Tbc.-Hilfe und die nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen in angemessenem Umfang zum Kostenersatz heranziehen.

Im Jahre 1942 bestand Einmütigkeit darüber, daß k e i n Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe gegeben war. Die Kommentierung von MUTHESIUS [12] "Einen Rechtsanspruch des Kranken gegen den Gaufürsorgeverband kennt die VO nicht" erfuhr keinen Widerspruch.

Nach 1945 hat die Rechtsprechung die Frage des Rechtsanspruchs verschieden beantwortet. [13] Zur Klärung der Rechtsnatur des Anspruchs auf Tbc.-Hilfe ist es notwendig, auf die geschichtliche Entwicklung des a l l g e m e i n e n Fürsorgerechts näher einzugehen. Es wird sich dabei zeigen, daß es vieler Jahrzehnte bedurfte, bis sich aus der p o l i z e i l i c h e n Aufgabe der A r m e n p f l e g e unsere heutige W o h l f a h r t s p f l e g e entwickelte und ein R e c h t s a n s p r u c h auf allgemeine Fürsorge anerkannt wurde. Die Überlegungen der Gerichte, die zur Anerkennung des Rechtsanspruchs auf Fürsorge führten, treffen auch weitgehend auf den Anspruch auf Tbc.-Hilfe zu. Im folgenden Kapitel wird also ein kurzer Abriß der Geschichte des allgemeinen Fürsorgerechts gegeben.

---

12) Muthesius in Pfundtner-Neubert "Das Deutsche Reichsrecht", IV d 46, TbcVO § 1 Anm. 4

13) Vgl. das Kapitel "Der Anspruch auf Tbc.-Hilfe im Spiegel von Rechtsprechung und Literatur"

IV. STATISTIKEN ZUR MORTALITÄT UND MORBIDITÄT DER TUBERKULOSE

Um die Bedeutung der Tbc. als Krankheit wie als Todesursache klar ersichtlich werden zu lassen, werden wir im folgenden einige Statistiken aufführen.

1. Allgemeine Mortalität in Deutschland und weiteren europäischen Ländern von 1901 - 1947 auf 1000 Einwohner:

Jahr	Deutschland	England	Dänemark	Frankreich	Italien	Niederlande	Schweiz
1901	20,7	16,9	15,7	20,1	22,0	17,1	18,0
1902	19,4	16,3	14,6	19,5	22,2	16,3	17,0
1903	20,0	15,5	14,6	19,3	22,4	15,6	17,4
1904	19,6	16,3	14,1	19,4	21,2	15,9	17,5
1905	19,8	15,3	15,0	19,6	22,0	15,3	17,6
1906	18,2	15,5	13,5	19,7	20,9	14,8	16,6
1907	18,0	15,1	14,1	20,1	20,9	14,6	16,4
1908	18,1	14,8	14,6	18,9	22,8	15,0	15,0
1909	17,2	14,6	13,3	19,1	21,7	13,7	16,1
1910	16,2	13,5	12,9	17,7	19,9	13,6	15,1
1911	17,3	14,6	13,4	19,5	21,4	14,5	15,8
1912	15,6	13,4	13,0	17,3	18,2	12,3	14,2
1913	15,0	13,8	12,5	17,5	18,9	12,4	14,3
1914	15,5	14,0	12,5	18,6	18,0	12,4	13,8
1915	15,0	15,7	12,8	18,6	20,4	12,5	13,3
1916	14,1	14,3	13,4	17,5	19,7	13,0	13,0
1917	16,2	14,2	13,2	18,1	19,2	13,2	13,7
1918	18,9	17,3	13,0	22,5	33,0	17,5	19,3
1919	15,2	14,0	13,0	19,0	18,9	13,5	14,2
1920	15,1	12,4	12,9	17,2	19,0	12,3	14,4

Jahr	Deutschland	England	Dänemark	Frankreich	Italien	Niederlande	Schweiz
1921	13, 9	12, 1	11, 0	17, 7	17, 7	11, 4	12, 7
1922	14, 4	12, 7	11, 9	17, 5	18, 1	11, 7	13, 0
1923	13, 9	11, 6	11, 3	16, 7	17, 0	10, 2	11, 8
1924	12, 2	12, 2	11, 2	16, 9	17, 1	9, 8	12, 6
1925	11, 9	12, 1	10, 8	17, 4	17, 1	9, 8	12, 2
1926	11, 7	11, 6	11, 0	17, 4	17, 2	9, 8	11, 8
1927	12, 0	12, 3	11, 6	16, 5	16, 1	10, 2	12, 4
1928	11, 6	11, 7	11, 0	16, 4	16, 1	9, 6	12, 0
1929	12, 6	13, 4	11, 2	17, 9	16, 5	10, 7	12, 5
1930	11, 0	11, 4	10, 8	15, 6	14, 1	9, 1	11, 6
1931	11, 2	12, 3	11, 4	16, 2	14, 8	9, 6	12, 1
1932	10, 8	12, 0	11, 0	15, 8	14, 7	9, 0	12, 2
1933	11, 2	12, 3	10, 6	15, 8	13, 7	8, 8	11, 4
1934	10, 9	11, 8	10, 4	15, 1	13, 3	8, 4	11, 3
1935	11, 8	11, 7	11, 1	15, 7	14, 0	8, 7	12, 1
1936	11, 8	12, 1	11, 0	15, 3	13, 8	8, 7	11, 4
1937	11, 7	12, 4	10, 8	15, 0	14, 2	8, 8	11, 3
1938	11, 7	11, 6	10, 3	15, 4	14, 1	8, 5	11, 6
1939	12, 3	12, 1	10, 1	15, 3	13, 4	8, 6	11, 8
1940	12, 7	14, 4	10, 4	18, 5	13, 6	9, 9	12, 0
1941	12, 0	13, 5	10, 3	17, 0	13, 9	10, 0	11, 1
1942	12, 0	12, 3	9, 6	16, 7	14, 3	9, 6	11, 0
1943	12, 1	13, 0	9, 6	16, 1	15, 2	10, 0	11, 0
1944	.	12, 7	10, 2	19, 1	15, 9	11, 8	12, 0
1945	.	12, 6	10, 5	16, 6	13, 9	15, 3	11, 6
1946	.	12, 0	10, 2	13, 4	12, 1	8, 5	11, 3
1947	.	12, 3	9, 7	13, 0	11, 4	8, 1	11, 3

2. Tuberkulose-Sterblichkeit in Prozent der allgemeinen Sterblichkeit im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik

Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
1892	9,1	1895	11, 1	1898	10, 4	1901	10,2	1904	10,4	1907	10, 3
1893	10, 5	1896	11, 2	1899	10, 2	1902	10,6	1905	10,3	1908	9, 9
1894	11, 4	1897	10, 9	1900	10, 2	1903	10,3	1906	10,3	1909	9, 8

Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
1910	10,1	1917	12,3	1924	9,8	1931	7,0	1938	5,3	1945	-
1911	9,3	1918	11,6	1925	8,9	1932	7,0	1939	-	1946	6,8
1912	10,0	1919	13,6	1926	8,4	1933	6,5	1940	-	1947	6,4
1913	9,5	1920	20,2	1927	7,8	1934	6,6	1941	-	1948	6,5
1914	9,3	1921	9,7	1928	7,5	1935	6,1	1942	-	1949	4,9
1915	9,7	1922	9,9	1929	6,9	1936	6,0	1943	-		
1916	11,0	1923	10,9	1930	7,1	1937	5,9	1944	-		

3. Eine Morbiditätsstatistik für den gleichen Zeitraum, aus der das Verhältnis Krankheitsfälle - Todesfälle zu entnehmen wäre, konnte nicht aufgefunden werden. Es ist ungleich schwieriger, ja fast unmöglich, alle Erkrankungen an Tbc. zu erfassen. Soweit eine Relation der Morbiditätsstatistiken mit denen der Mortalität möglich ist, wird klar ersichtlich, daß heute die Tbc. aufgehört hat, ein Mortalitätsproblem zu sein und vielmehr ein Invaliditätsproblem geworden ist. Die Zahl der tuberkulösen Invaliden und die Zahl der Tuberkulösen, die ihrer Krankheit wegen keine Arbeit finden, wächst in allen zivilisierten Ländern der Welt von Jahr zu Jahr. Hier stellt sich dem Staat eine neue große Aufgabe: die Versorgung der chronisch Tuberkulösen mit Arbeit. So ist es sehr zu begrüßen, wenn der Gesetzentwurf der Bundesregierung betreffend die Tbc.-Hilfe (vgl. Bundestagsdrucksache Nr. 349, 3. Wahlperiode) in § 3 ausdrücklich von "Eingliederungshilfe" und in § 15 von "Unterbringung im Beruf" spricht.

Statistik zu Nr. 3

3. Das Verhältnis von Morbidität zur Mortalität in Bayern für die Jahre 1938, 1946 bis 1957:

Jahr	Bevölkerung insgesamt	Aktiv-Tuberkulöse	(auf 10 000)	Todesfälle (auf 10 000)
1938	7 037 600	31 219	40,4	6,2
1946	8 738 400	52 947	60,9	7,7
1947		67 780	75,1	6,7
1948	9 300 245	76 584	82,4	6,3
1949	9 340 853	74 075	79,3	4,6
1950	9 165 888	68 369	74,6	4,1
1951		65 907	72,1	3,9
1952		64 800	70,6	3,0
1953		63 648	69,4	2,5
1954		61 207	66,8	2,4
1955	9 161 272	59 404	64,8	2,3
1956	9 191 804	58 435	63,6	2,2
1957	9 157 639	55 579	60,7	2,2

4. Das Verhältnis der Tbc.-Mortalität zur allgemeinen Mortalität in Bayern in den Jahren 1938 bis 1950

Jahr	Allgemeine Mortalität	(auf 10 000)	Tbc.-Mortalität	(auf 10 000)
1938	98 513	123,63	4 856	6,09
1939	105 834	128,70	4 815	5,86
1940	104 702	128,82	5 293	6,51
1941	91 817	130,49	4 720	6,71
1942	88 049	125,85	4 940	7,06
1943	89 720	141,26	5 193	8,18
1944	106 814	156,02	5 531	8,08
1945	152 977	195,66	6 995	8,95
1946	109 707	130,40	6 466	7,68
1947	109 004	118,91	6 176	6,74
1948	102 130	109,81	5 896	6,34
1949	99 473	106,49	4 320	4,63
1950	98 973	107,98	3 713	4,05

KAPITEL II:

DER ANSPRUCH AUF ALLGEMEINE ÖFFENTLICHE FÜRSORGE IN SEINER GESCHICHTLICHEN ENTWICKLUNG

Im folgenden Kapitel soll ein kurzer Überblick über die geschichtliche Entwicklung des allgemeinen Fürsorgerechts gegeben werden. Denn die geschichtliche Betrachtung dieses Rechtsgebietes wird zeigen, daß es auch im allgemeinen Fürsorgerecht lange strittig war, welcher Rechtscharakter dem Anspruch auf Fürsorge eigen ist. Vor allem wird sich ergeben, daß nach Jahrzehnten unveränderter Rechtsanschauung nach dem Zweiten Weltkrieg sich die Auffassungen grundlegend wandelten und nach Erlaß der Länderverfassungen und des Grundgesetzes ein Rechtsanspruch auf Fürsorge anerkannt wurde.

I. VON DER ARMENPFLEGE ZUR ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE

Was heute unter "Öffentlicher Fürsorge" verstanden wird, basiert auf dem Begriff der "Armenunterstützung". Im Mittelalter war diese Armenunterstützung vorwiegend Aufgabe der Kirche [14]; seit den Zeiten der Apostel sah man in den Bischöfen die Armenväter der Diözese [15]. Mit dem ausgehenden 11. Jahrhundert aber hatte die kirchliche Armenfürsorge sehr nachgelassen, der Weltklerus betreute die Bedürftigen nicht mehr, nur noch die Klöster übten die Werke der Barmherzigkeit und der Wohltätigkeit. Erst durch das Konzil von Trient (1545-1563) wurde die Armenpflege der Kirche wieder intensiviert. Auch das Kirchliche Gesetzbuch weist die Pfarrer auf ihre pflegerischen Fürsorgepflichten hin (c. 467 § 1) [16].

Neben der Kirche sorgten, wenn auch auf bestimmte Personenkreise beschränkt, noch Zünfte und Gilden für in Not geratene Mitglieder [17]. Auch die Grundherren nahmen sich der von ihnen abhängigen Leute, der Hörigen und des Hofgesindes, an. Solange der Grundherr den Vorteil ihrer Arbeitskraft hatte, fiel ihm auch die Unterstützungspflicht zu [18]. Eine rechtliche Grundlage war nicht

---

14) Giese - Neuwien - Cahn "Deutsches Verwaltungsrecht" 1930
15) Liese, Geschichte der Caritas 1922, S. 100, 129 und 201
16) Ratzinger, Geschichte der kirchlichen Armenpflege, 1. Aufl. 1869, S. 247
17) Hogen, Erwerbsordnung und Unterstützungswesen in Deutschland von den letzten Jahrhunderten des Mittelalters bis zum Beginn des Dreißigjährigen Krieges mit besonderer Berücksichtigung der Zunftverfassung 1913, S. 47
18) Von Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschaftsgeschichte Bd 1, S. 391 ff

gegeben; die Unterstützung ergab sich vielmehr aus dem Wesen der feudalen Organisation.

Schon aus diesen kurzen Andeutungen läßt sich erkennen, wie anders das Armenproblem einst gesehen wurde. Zur Zeit des Ständestaats wurde Armut als Unglück betrachtet, das über eine Einzelperson oder eine einzelne Familie hereinbrach. Zu Hilfe kamen zuerst die Organe der Stände, dessen Angehöriger der Betroffene war, auf dem Land der Lehnsherr.

Mit der Bevölkerungszunahme aber wuchs die Armut, Einzelarmut wurde zur Massenarmut, der Ständestaat zerfiel langsam und der Ausnahmefall, daß ein Verarmter nicht durch Korporationen, denen er einst angehört hatte, noch durch den Feudalherrn unterstützt wurde, wurde zur Regel. Der Arme war auf die Mildtätigkeit seiner Mitmenschen angewiesen.

Gegen Ende des Mittelalters sammelten sich in den aufblühenden Städten ganze Bettlerscharen, so daß sich die Gemeindeverwaltungen der Armen annehmen mußten. Auch die Reformation brachte für die Armenpflege große Änderungen: in den protestantischen Landesteilen wurde der Kirchenbesitz säkularisiert und somit der Armenfürsorge die finanzielle Grundlage entzogen. Seither gewinnt die Armenfürsorge durch die Gemeindeverwaltung immer mehr an Bedeutung. Auch der Staat griff nunmehr in das Armenfürsorgewesen ein [19].

Weitgehende und grundlegende Normen für das Fürsorgerecht schuf das allgemeine Preußische Landrecht 1794. Zum ersten Mal erscheint das Prinzip der S t a a t s a r m e n p f l e g e :

1. Der Staat soll dafür sorgen, daß die Bürger, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen, denselben auch nicht von anderen gesetzlich dazu verpflichteten Personen erhalten, ernährt und gepflegt werden.
2. Denjenigen, denen es nur an Mitteln und Gelegenheit gebricht, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden.

---

19) Salomon, "Betrachtungen zur Entwicklung der sozialen Fürsorge" in Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, 1. Jahrgang Nr. 1, 1925

3. Diejenigen, die sich infolge Müßiggangs oder anderer unordentlicher Neigungen von der Arbeit fernhalten, sollen durch Zwang und Strafe zur Arbeit angehalten werden[20].

Die Einflüsse des Aufklärungszeitalters, Humanitätsgedanken, Hervorhebung der individuellen Armenpflege statt Massenbetreuung sind unverkennbar.

Im 19. Jahrhundert verstärkte sich durch Industrialisierung und Landflucht die Armenlast der Städte, so daß mehrere Staaten Süddeutschlands, vor allem Bayern, Niederlassung und Eheschließung in den Gemeinden erschwerten. Das "Heimatrecht" gewährte Armenfürsorge nur den Heimatberechtigten. Dieses Heimatrecht wurde durch Abstammung, Verehelichung, Anstellung als Beamter und durch Aufnahme, die meist einen Aufenthalt von mehreren Jahren voraussetzte, erworben.

In Preußen erging am 31. 12. 1842 ein Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege, das zum ersten Mal den terminus technicus des "Unterstützungswohnsitzes" als Voraussetzung für die Unterstützungspflicht brachte. Dieses Gesetz mit einer Novelle vom 21. 5. 1855 galt bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes[21].

Die Fürsorgegesetzgebung des Norddeutschen Bundes und daran anschließend des Deutschen Reiches basiert auf dem Allgemeinen Preußischen Landrecht und auf dem preußischen Gesetz von 1842. Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes erging das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. 11. 1867, ferner am 1. 7. 1870 das Gesetz über den Erwerb und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit und am 6. 6. 1870 das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, das nach der Reichsgründung von 1871 Reichsgesetz wurde. Das Gesetz trat allerdings nicht sofort in allen Bundesländern des Deutschen Reichs in Kraft. Auf Grund besonderer Abmachungen blieb in Bayern das Bayer. Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. 4. 1868 noch mit einigen Änderungen in Kraft bis zum 1. 1. 1916. An diesem Tag trat an die Stelle des bisherigen Rechts auch in Bayern das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz in Kraft. Dieses Gesetz wurde dann

---

20) Allgemeines Preußisches Landrecht, Teil II, Titel 19 § 1 ff.

21) "Die Entwicklung der öffentlichen Wohlfahrtspflege seit dem ALR" in Kommunales Echo, 55. Jahrgang, Beilage zu Nr. 18, 1925

ersetzt durch die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht vom 13.2.1924, RGBl. I S. 100. Die entscheidende Neuerung ist, daß anstelle des längeren Aufenthalts schon der gewöhnliche Aufenthalt die Voraussetzung der Unterstützung durch einen Fürsorgeverband erfüllt.

Nach dieser mehr chronologischen Übersicht soll kurz geschildert werden, ob in diesen modernen Fürsorgegesetzen seit 1868 ein A n s p r u c h auf Fürsorge verankert war.

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz (6.6.1870) erklärte in § 61 expressis verbis, daß es Rechte für die Armen nicht begründen wolle [22]. Das Bayer. Gesetz von 1868 lautete nicht so klar. In Art. 7 war zu lesen:

> "Der Anspruch auf öffentliche Armenunterstützung beschränkt sich auf Gewährung des zur Erhaltung des Lebens oder der Gesundheit Unentbehrlichen."

Trotzdem lehnte die überwiegende Meinung damals einen Rechtsanspruch auf Unterstützung ab, da der Ausdruck "Anspruch" ein Versehen des Gesetzgebers gewesen sei und sich aus dem Gesetz ergebe, daß den Betroffenen kein subjektives öffentliches Recht verliehen werden sollte.

Nach Erlaß des Gesetzes über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen vom 8.8.1878 wurde die Frage akut, ob der Unterstützungssuchende seinen "Anspruch" vor Gericht erheben könnte. In Bayern waren die Rechtsgebiete, die der Jurisdiktion des VGH unterliegen sollten, enumerativ im Gesetz aufgezählt. Der hier einschlägige Art. 10 Nr. 5 lautete:

> "Der VGH ist ... zur letztinstanzlichen Bescheidung von Beschwerden gegen Beschlüsse oder Verfügungen der Kreisregierungen, Kammern des Innern in folgenden Angelegenheiten zuständig: Verbindlichkeit zur Unterstützung eines Kranken oder Hilfsbedürftigen ..., sofern in einer dieser Beziehungen Streit zwischen Gemeinden, dem Fiskus oder anderen Körperschaften besteht."

Im Jahre 1880 [23] hat der Bayer. VGH zum ersten Mal ausgesprochen, daß er nicht zuständig sei für Fälle, in denen der um Unterstützung Nachsuchende

---

22) Vgl. auch Ausführungsgesetz in Preußen zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 1.8.1883, § 63

23) Entscheidungen des Königlichen Bayer. VGH 1. Band S. 452; in diesem Sinne auch Entscheidung 2. Band S. 260

Kläger und der Armenpflegschaftsrat Beklagter sei. Zuständig sei er nur für Fälle, in denen zwischen den Gemeinden Streit über die Verpflichtung zur Unterstützung entständen. Die Entscheidungen des Bayer. VGH gingen allerdings auf die Frage, ob ein subjektives öffentliches Recht des Armen auf Unterstützung bestehe oder nicht, gar nicht ein. Dies war auch vom Standpunkt des Gerichts aus nicht erforderlich, ja gar nicht möglich. Denn der Bayer. VGH konnte mangels Zuständigkeit (Enumerationsprinzip - keine Generalklausel!) sich mit der materiellen Seite des Rechtsstreites gar nicht befassen.

Auch das Bayer. Ausführungsgesetz zum Unterstützungswohnsitzgesetz vom 21. 8. 1914, das zusammen mit dem Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz am 1. 1. 1916 in Kraft trat, versagte dem Hilfsbedürftigen einen klagbaren öffentlich-rechtlichen Unterstützungsanspruch; gegen einen säumigen oder die Unterstützung verweigernden Fürsorgeträger konnte der Betroffene nur Beschwerde zur unmittelbar vorgesetzten Staatsaufsichtsbehörde einlegen.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge wollte dem Hilfsbedürftigen einen Rechtsanspruch auf Fürsorge gewähren [24]. Die Fürsorgetagung 1920 in Jena beschied sich aber damit, Vorschläge auf Ausbau des Beschwerderechts im Verwaltungsverfahren auszuarbeiten [25].

---

24) Diefenbach, "Ein Reichsarmengesetz" 1920 S. 182 und 197

25) Pöll, Bayer. Armengesetz S. 220

II. DIE FÜRSORGEGESETZGEBUNG DER WEIMARER REPUBLIK

Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. 12. 1923 erließ die Reichsregierung die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924, RGBl. I S. 100. Diese Verordnung brachte bereits einen Fortschritt für die Rechtsstellung des Hilfsbedürftigen, denn sie anerkannte einen Rechtsschutz, wenn auch vorläufig nur im Verwaltungsweg. Sie regelte das Fürsorgerecht nicht völlig reichseinheitlich, § 6 gewährte den Ländern eine Kompetenz zu Ausführungsgesetzen:

> "Voraussetzung, Art und Maß der zu gewährenden Fürsorge bestimmt im Rahmen der reichsrechtlichen Vorschriften das Land."

Die FürsorgepflichtVO brachte aber in § 3 Abs. 2 die für den Rechtsschutz entscheidende Rahmenregelung. Denn das Land hatte Verfahren, Beschwerde und Aufsicht zu regeln.

Das Reichsgesetz vom 8. 6. 1926, RGBl. I S. 255 brachte die ReichsfürsorgepflichtVO in eine neue Fassung. § 3 II ReichsfürsorgepflichtVO in der Fassung des Art. I des Abänderungsgesetzes von 1926 verlangte von der dem Landesrecht überlassenen Regelung des Verfahrens, daß gegen den die Fürsorge ablehnenden Bescheid sowie gegen Festsetzung von Art und Höhe Beschwerde gegeben sein mußte. Durch Art. 30 Bayer. Fürsorgegesetz vom 14. März 1930 (GVBl. S. 38) wurde die förmliche Verwaltungsbeschwerde des Hilfsbedürftigen zur Staatsaufsichtsbehörde, die endgültig entschied, ausdrücklich festgelegt.

Das Gesetz vom 8. 6. 1926 führte außerdem einen neuen terminus technicus ein, nämlich in § 3 Abs. 4 den Ausdruck "Fürsorgeberechtigter". DIEFENBACH [26] folgerte aus diesem Wort, daß nunmehr dem Hilfsbedürftigen ein Rechtsanspruch auf Unterstützung zustehe.

Eine wesentliche Stärkung erfuhr die Rechtsposition des Hilfsbedürftigen durch die Zweite Notverordnung vom 5. 6. 1931 (RGBl. I, S. 279). Teil 5 Kap. VIII, Art. 1 Ziff. 2 schrieb zwingend die schriftliche Bescheiderteilung mit Angaben von Gründen für den Einspruchsbescheid und das Beschwerderecht gegen den Ein-

---

26) "Zeitschrift für Heimatwesen", 1926 S. 477, 500, 536 u. 538

spruchsbescheid vor (§ 3 a Abs. 4 ReichsfürsorgepflichtVO). Im Einspruchsverfahren mußte der Hilfsbedürftige beteiligt sein, neben oder auch anstelle des Hilfsbedürftigen konnten Vertreter, insbesondere auch Vertreter von Organisationen hinzugezogen werden. Daß diese günstigeren Rechtspositionen durch § 4 der VO zur Vereinfachung des Fürsorgerechts vom 7. 10. 1939 (RGBl. I S. 2002) wieder beseitigt wurden, kann hier außer Betracht bleiben; denn es handelte sich um eine Änderung, die auf nationalsozialistischer Ideologie beruhte [27].

Diese Zweite Notverordnung von 1931 ersetzte ferner den Ausdruck "Fürsorgeberechtigter", den das Gesetz 1926 eingeführt hatte, durch den Begriff "Hilfsbedürftiger" (§ 3a III). Die Literatur folgerte daraus in der Mehrzahl, daß durch die Wahl dieses Begriffs sogar der Anschein vermieden werden sollte, es bestehe ein Rechtsanspruch. Im übrigen stand die maßgebende Literatur der Zeit auf dem Standpunkt, die Erfüllung der Fürsorgepflicht sei nur eine Pflicht der Fürsorgeträger gegenüber dem Staat, nicht aber dem Hilfsbedürftigen gegenüber [28].

Die Rechtsprechung der damaligen Zeit verneinte ausnahmslos das Bestehen eines Rechtsanspruchs [29].

Auch aus Art. 107 Weimarer Verfassung [30] konnte kein Rechtsanspruch auf Verwaltungsrechtsschutz gegen Entscheidungen der Fürsorgebehörden hergeleitet werden [31]. Die Positivierung der Grundrechte nahm in der Weimarer Zeit erst ihren Anfang.

Überblickt man die Entwicklung der ReichsfürsorgepflichtVO, der dazu ergangenen Novellen und der Ausführungsgesetze der Länder, so ist eines klar ersichtlich: die rechtliche Stellung des Hilfsbedürftigen sollte nicht länger in der

---

27) Bayer. VGH, Entscheidung vom 8. 3. 1949, Band 2 n. F., S. 14 ff

28) W. Jellinek, "Verwaltungsrecht", 1928 S. 193 und 516
Baath-Kneip, "Fürsorgepflicht", 12. Aufl. 1939 Anm. 1 zu § 3a, ReichsfürsorgepflichtVO i. d. F. der Zweiten Notverordnung vom 5. 6. 1931

29) Urteil des Preußischen Kompetenz-Konfliktsgerichtshofs vom 20. 6. 1931, Zeitschrift für Heimatwesen 1934, S. 63. Urteil des Sächsischen OVG vom 13. 3. 1929, Jahrbücher Bd 33 S. 254

30) Art. 107 Weimarer Verfassung lautet: "Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutz der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen."

31) Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, 1929 Anm. zu Art. 107

untersten Stufe verbleiben, in der er Objekt des Verfahrens war. Es wurde ihm durch Einspruch und Beschwerde die Macht eingeräumt, "seinen Anspruch wenigstens eine Strecke weit in einem Rechtsverfahren selbst zu verfolgen" [32]. Auch das Ermessen der Fürsorgebehörden wurde eingeschränkt durch Festsetzung von "Richtsätzen" [33].

---

32) Entscheidung des Bayer. VGH vom 8.3.1949 Bd 2 n.F. S. 14 ff

33) Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4.12.1924, die durch Art. 2 - 5. Teil - Kap. VII der VO. vom 5.6.1931 als Vorschriften i.S. des § 6 Abs. 1 S. 1 Reichsfürsorgepflicht VO erklärt wurden.

III. DER RECHTSANSPRUCH AUF FÜRSORGE

Bestand also vor 1945 kein im Verwaltungsrechtsweg geltend zu machender Rechtsanspruch auf Fürsorge, so gingen doch alle Tendenzen dahin, die Rechtsposition des Hilfsbedürftigen zu verbessern. Nach 1945 aber vollzog sich im deutschen Staatsleben ein entscheidender Wandel: rechtsstaatliche und soziale Gedanken formten das neue Staatsbild. Rechtsstaatlichen Prinzipien entsprach das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. 9. 1946, "das jeden Einwohner des Staates ermächtigt, gegen jeden Verwaltungsakt, durch den er in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, die Verwaltungsgerichte mit der Anfechtungsklage anzurufen" [34]. Das Enumerationsprinzip von 1878 wurde durch die Generalklausel abgelöst. Das Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz wollte allerdings selbst keine neuen Rechte schaffen, es setzt die Verfolgbarkeit der einzelnen Rechte in den einschlägigen Verwaltungsgesetzen voraus. "Es entspricht aber offenkundig der Absicht des VGG, das Bestehen eines Rechtes im Zweifelsfalle eher anzuerkennen als zu verneinen. Die Anerkennung eines solchen Rechts, auch wenn es bisher nicht allgemein anerkannt war, wird um so eher veranlaßt sein, wenn die fragliche Rechtsstellung im Bereich der anderen tragenden Idee des neuen Staates liegt, also unter die Grundforderung nach sozialer Fürsorge fällt, die in diesem neuen Staat durch die allgemeinen und die vielfachen besonderen Notstände der Bevölkerung in den Vordergrund gerückt wurde und die ihren Ausdruck fand in der Anerkennung einer besonderen Pflicht der Allgemeinheit zur Fürsorge für die durch den Krieg und die Nachkriegsfolgen Geschädigten, aber auch für die Hilfsbedürftigen überhaupt." [35]

Die einzelnen Verwaltungsgesetze wurden also nicht mehr ausschließlich nach dem Zeitpunkt ihres Erlasses und nach dem damaligen Willen der Gesetzgeber interpretiert, sondern klar und deutlich aus den neu gewonnenen Einsichten eines Rechts- und Sozialstaates. Für den Rechtsanspruch auf Fürsorge war es zwar nicht möglich eine Rechtsgrundlage expressis verbis in der Bayer. Verfassung vom 2. 12. 1946 zu finden [36]. Der Bayer. VGH begründete seine Ent-

---

34) VGH aaO

35) VGH aaO, S. 18

36) Interessanterweise hat das Urteil die Rechtsgrundlage in Art. 168 Abs. 3 Bayer. Verfassung nicht gesehen. Art. 168 Abs. 3 lautet: "Jeder Bewohner Bayerns, der arbeitsunfähig ist oder dem keine Arbeit vermittelt werden kann, hat ein Recht auf Fürsorge."
Der VGH hat angenommen, daß in Art. 168 nur die Arbeitslosenfürsorge und -unterstützung angesprochen wurde, nicht aber die Fürsorge im Sinne der

scheidung, daß ein Rechtsanspruch auf Fürsorge i.S. der §§ 22 und 35 VGG bestehe, einzig aus Art. 3 Bayer. Verfassung "Bayern ist ein Rechts-, ... und Sozialstaat". "Dieser Charakter eines Rechts- und Sozialstaates sei dem Staat Bayern eigen, nicht lediglich mit dem Vorbehalt und nach Maßgabe weiterer Gesetzgebung." "Wenn sich aus diesem grundlegenden Satz auch nicht unmittelbar die Einzelheiten ergeben, in denen sich das Wesen des Staates als Rechts- und Sozialstaat künftig äußern soll und wird, so enthält er doch den Auftrag an alle Organe des Staates und seiner Körperschaften, bei der öffentlichen Geschäftsführung den rechtsstaatlichen und sozialen Ansichten des Verfassungsgesetzgebers, wo immer möglich, Rechnung zu tragen ... Mit den Grundforderungen des modernen Rechts- und Sozialstaates ist es jedenfalls nicht zu vereinbaren, die Hilfsbedürftigen in die Rolle von Menschen zurückzudrängen, deren Anwartschaft auf Fürsorge sich nur indirekt, als Reflexwirkung daraus ergäbe, daß die Fürsorgeverbände gegenüber dem Staat zur Bekämpfung der Armut verpflichtet sind. Dabei fällt noch besonders ins Gewicht, daß durch die Folgen des Krieges und ihre weiteren Auswirkungen der Kreis der Hilfsbedürftigen erheblich erweitert worden ist." [37]

Dieses Urteil des Bayer. VGH war bahnbrechend und richtungweisend, war es doch das erste, das einen Rechtsanspruch auf Fürsorge anerkannte. Nachdem noch einzelne oberverwaltungsgerichtliche Entscheidungen ergangen waren, die einen Rechtsanspruch auf Fürsorge - hauptsächlich aus historischen Erwägungen - ablehnten [38], schlossen sich nach und nach im Ergebnis, nicht aber in der Begründung alle Oberverwaltungsgerichte Westdeutschlands dieser Bayer. Rechtsprechung an, zuletzt auch das Bundesverwaltungsgericht [39].

- - - - -

Fortsetzung:
Fürsorgegesetze von 1924 und 1931. Ob dieser Meinung beizupflichten ist, erscheint wegen Art. 171 Bayer. Verfassung fraglich. Denn dort ist der Anspruch auf Sozialversicherung und auf "Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens" gesondert normiert.

37) VGH aaO S. 20

38) Entscheidung des Hessischen VGH vom 16. 3. 1949
Entscheidung des VG Stuttgart vom 18. 2. 1949
Entscheidung des VGH Bremen vom 20. 1. 1948

39) Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. 6. 1954, FEdV Bd 1 S. 55 ff

Da die Ausführungen des Urteils betreffend das Verhältnis Staat - Bürger über die fürsorgerechtliche Beziehung hinaus von allgemeiner Bedeutung sind und weitgehend auch für den Anspruch auf Tbc. -Hilfe Geltung haben, werden im folgenden die Entscheidungsgründe auszugsweise zitiert:

"... Es gibt Rechtsansprüche auf dem Gebiete der öffentlichen Fürsorge. Das im Bundesgebiet einschließlich Westberlin geltende Fürsorgerecht ... kennt Leistungen, zu denen der Träger der Fürsorge verpflichtet, und solche, deren Gewährung in sein Ermessen gestellt ist. Die von dem Kläger geforderten Leistungen würden solche sein, zu deren Erfüllung der Träger der Fürsorge verpflichtet wäre. Die Vorschriften des Fürsorgerechts sprechen sich nicht ausdrücklich darüber aus, wem gegenüber diese Verpflichtung besteht, ob lediglich dem Staat oder auch dem Bedürftigen gegenüber, und ob dieser Pflicht ein Anspruch des Bedürftigen entspricht. Die Vorschriften bedürfen also insoweit einer Auslegung. Sie führte vor 1945 in Schrifttum und Rechtsprechung fast einmütig dazu, einen solchen Rechtsanspruch abzulehnen. Die Ablehnung knüpfte nicht an eine ausdrückliche Bestimmung an, sondern beruhte auf hergebrachten sozialethischen Vorstellungen."

Das Gericht geht dann kurz auf die geschichtliche Entwicklung von der Armenpflege zu den Fürsorgegesetzen von 1924 ein und stellt fest, daß trotz veränderter Rechtsstellung des Hilfsbedürftigen die Rechtsprechung einen Anspruch auf Fürsorge verneint habe. Es fährt dann fort:

"Spätestens seit dem Inkrafttreten des GG ist die frühere Auffassung nicht mehr haltbar. Die Leitgedanken des GG führen dazu, das Fürsorgerecht dahin auszulegen, daß die Rechtspflicht zur Fürsorge deren Träger gegenüber dem Bedürftigen obliegt und dieser einen entsprechenden Rechtsanspruch hat. Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob ein solches Recht durch neueres Landesrecht oder bestimmte Einzelvorschriften des GG geschaffen worden ist."

"Das Verfassungsrecht besteht nicht nur aus den einzelnen Sätzen der geschriebenen Verfassung, sondern auch aus gewissen, sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen, die der Verfassungsgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist, nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat." (Entsch. des Bundesverfassungsgerichts vom 1. 7. 1953, Bd 2 S. 380.) Eine solche Leit-

idee ist die Auffassung über das Verhältnis des Menschen zum Staat: Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dies muß besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht.

Dieser Grundsatz spiegelt sich in mehreren Vorschriften des GG wider (Art. 1 und 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3, Art. 2 und 19).

Die unantastbare, von der staatlichen Gewalt zu schützende Würde des Menschen (Art. 1) verbietet es, ihn lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es sich um die Sicherung des "notwendigen Lebensbedarfs" ... also seines Daseins überhaupt, handelt. Das verlangt auch das Grundrecht der freien Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1).

Im Rechtsstaat ... sind die Beziehungen des Bürgers zum Staat grundsätzlich solche des Rechts; daher wird auch das Handeln der öffentlichen Gewalt ihm gegenüber der gerichtlichen Nachprüfung unterworfen (Art. 19 Abs. 4). Mit dem Gedanken des demokratischen Staates (Art. 20) wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberständen. Auch der Gemeinschaftsgedanke, der in den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaates (Art. 20 und 28) und der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2) Ausdruck gefunden hat, erschöpft sich nicht in der Gewährung von materiellen Leistungen, sondern verlangt, daß die Teilnehmer der Gemeinschaft als Träger eigener Rechte anerkannt werden, die grundsätzlich einander mit gleichen Rechten gegenüberstehen ... und daß nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte dasteht. Endlich ist auch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2) Ausfluß jenes Grundgedankens.

Demnach widerspräche es dem Verfassungsrecht, den früher zur Auslegung des Fürsorgerechts dienenden Grundsatz beizubehalten. Die den Grundgedanken der Verfassung entsprechende Auslegung des Fürsorgerechts hat vielmehr das Ergebnis: Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte und kann daher gegen ihre Verletzung den Schutz der Verwaltungsgerichte anrufen ... "

In diesem Sinne haben auch entschieden die OVG Münster [40], Hamburg [41], Lüneburg [42], Berlin [43] und Württemberg-Baden [44]. Wenn die Begründungen auch weitgehend differieren, so ist doch die Überzeugung allgemein, daß die alte Auffassung nicht länger aufrecht zu halten war. Ein Anspruch läßt sich zwar nicht aus den Fürsorgegesetzen, noch aus einzelnen konkreten Verfassungsnormen ablesen [44a]. Der Anspruch entspringt aber, wie das Bundesverwaltungsgericht klar herausgestellt hat, aus den ungeschriebenen Verfassungsrechtssätzen, die das Gesamtbild der Beziehungen Staat - Bürger geprägt haben.

Diese vorverfassungsmäßigen Rechtssätze und Leitideen haben mit den Einzelvorschriften des GG zusammen ein Menschenbild geprägt, das der Präsident des Bundesverfassungsgerichts [45] so umrissen hat:

" Der Mensch ist seiner seinsmäßigen Anlage nach Person, d. h. Träger höchster geistiger und sittlicher Werte, die er in Selbstbewußtsein und Freiheit verwirklichen soll und er muß immer ... Zweck an sich selbst ... bleiben, darf nie zum ... rechtlosen Objekt eines Verfahrens herabgewürdigt werden. "

Diesem Menschenbild aber würde Abbruch getan, wenn der Mensch, oft unverschuldet sogar, wie die Verarmung weitester Volksschichten nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte, in Not geraten ist und nunmehr von den Organen der Staatsgewalt nur als Gegenstand des behördlichen Handelns betrachtet würde [46].

---

40) Entsch. des OVG Münster vom 13. 4. 1950 - FEdV Bd 1 S. 13
41) Entsch. des OVG Hamburg v. 22. 1. 1951 - FEdV Bd 1 S. 21
42) Entsch. des OVG Lüneburg v. 14. 1. 1951 - FEdV Bd 1 S. 30
43) Entsch. des OVG Berlin vom 29. 6. 1951 und 1. 2. 1952, FEdV Bd 1 S. 35 u. 110
44) Entsch. des VGH Stuttgart (Württemberg-Baden) v. 15. 1. 1953, FEdV Bd 1 S. 51
44a) Vgl. aber Maunz-Dürig, Komm. zum GG Anm. III, 2 ff zu Art. 2 Abs. II Satz 1 GG
45) Wintrich in JZ 1954, S. 454
46) Knoll, "Die sozial-ethischen und rechtlichen Wandlungen in der Beurteilung

In diese bedeutsame Rechtsprechung fallen wichtige Novellen und Ergänzungen zum Fürsorgerecht, z. B. das Fürsorgeänderungsgesetz vom 30. 8. 1953, BGBl. I S. 967, das Bundesversorgungsgesetz vom 20. 12. 1950 in der Fassung vom 1. 8. 1953, BGBl. I S. 866.
In Bayern wurde das Bayer. Fürsorgegesetz vom 23. 5. 1939 (GVBl. S. 185) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 19. 1. 1953 (Bereinigte Sammlung des Bayer. Landesrechts II S. 4) der Rechtsprechung des Bayer. VGH angepaßt; Art. 19 Abs. 8 dieses Gesetzes anerkennt das Recht auf verwaltungsgerichtliche Nachprüfung der Entscheidungen der Fürsorgebehörden [47].

– – – – –

Fortsetzung:

des Armenwesens" in Zeitschrift für die gesammelte Staatswissenschaft Bd 111 Jahrgang 1955, S. 418 ff

47) Art. 19 Abs. 8 des Bayer. Fürsorgegesetzes vom 19. 1. 1953 lautet: "Das weitere Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit."

KAPITEL III:

DER ANSPRUCH AUF TUBERKULOSEHILFE IM SPIEGEL VON RECHTSPRECHUNG UND LITERATUR

Am Ende des vorhergehenden Kapitels wurde geschildert, wie die Rechtsprechung der westdeutschen Oberverwaltungsgerichte nach 1945 einen Rechtsanspruch auf Fürsorge anerkannten. In diesem Kapitel soll nun gezeigt werden, wie die Oberverwaltungsgerichte und die öffentlich-rechtliche Literatur den Sonderfall der öffentlichen Fürsorge, die staatliche Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO von 1942 beurteilen.

Im Jahre 1942, im Zeitpunkt des Erlasses der VO, war es bei der staatsrechtlichen Konzeption des Dritten Reiches außer Zweifel, daß dem Betroffenen k e i n Rechtsanspruch auf Hilfe zustand. Die Anerkennung eines Rechtsanspruchs hätte ja geradezu dem Wesen des autoritären Staates widersprochen. So ist es auch verständlich, wenn MUTHESIUS[48] in seiner Kurzkommentierung der VO lapidar erklärt: "Einen Rechtsanspruch des Kranken gegen den Gaufürsorgeverband kennt die VO nicht."

Zu der Frage, ob auch nach 1945, nach Erlaß der Länderverfassungen und des Grundgesetzes kein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe anzuerkennen sei, liegt eine allerdings nicht sehr umfangreiche Judikatur westdeutscher Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts vor. Die überwiegende Mehrheit der Gerichte verneint einen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe, auch nach Inkrafttreten des GG. Die Beurteilung der Beziehung Staat-Individuum hat sich nun aber seit 1942 derart grundlegend geändert, daß man annehmen dürfte, die Rechtsprechung setze sich auch auf diesem Spezialgebiet des öffentlichen Rechts mit dem Beurteilungswandel auseinander. Ein Blick auf die Begründungen der einen Rechtsanspruch verneinenden Urteile wird aber zeigen, daß hier meist nur sehr summarisch verfahren wurde, vor allem die weittragende Bedeutung von Art. 20 GG fast durchwegs unbeachtet oder nicht richtig gewürdigt wurde.

---

48) Muthesius in Pfundtner-Neubert "Das Deutsche Reichsrecht", IV d 46, TbcVO § 1 Anm. 4

I. DIE RECHTSPRECHUNG

1. Der Hessische VGH, der kurz zuvor auch den Rechtsanspruch eines Hilfsbedürftigen auf allgemeine Fürsorge verneint hatte[49], erließ am 5. 12. 1951 einen Beschluß mit folgenden Leitsätzen[50] [51]:

a) Kein Anspruch eines Tbc.-Kranken auf Tbc.-Hilfe;

b) keine Schaffung neuen schutzwürdigen Rechts durch die Generalklausel;

c) Tbc.-Hilfe ist nicht öffentliche Fürsorge, sondern Seuchenbekämpfung;

d) Rechtsverletzung des Betroffenen nur bei ermessensmißbräuchlicher Verweigerung der Tbc.-Hilfe.

Der Tatbestand, der dieser Entscheidung zu Grunde lag, war folgender: Dem Kläger war eine ihm im Rahmen der Tbc.-Hilfe gewährte Unterstützung wegen Besserung seines Krankheitszustandes entzogen und er für den Fall der Hilfsbedürftigkeit auf die allgemeine Fürsorge verwiesen worden. Mangels Einspruchsfähigkeit des ihm erteilten Bescheids beantragte er die Bewilligung des Armenrechts für eine Klage zwecks Feststellung einer Verpflichtung des Fürsorgeamts, ihm die Tbc.-Unterstützung weiter zu gewähren. Das Verwaltungsgericht lehnte seinen Antrag auf Bewilligung des Armenrechts ab. Die gegen diesen Beschluß erhobene Beschwerde wurde vom VGH als unbegründet abgewiesen.

Der Beschluß führte aus:

"Die Aussicht einer Klage hängt davon ab, ob der Kläger durch die Behörde in seinen Rechten verletzt ist, ob ihm das behauptete Recht tatsächlich zusteht ..., ob er also einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe nach der VO vom 8. 9. 1942 ... geltend machen kann. Das ist nicht der Fall. Die Tbc.-Hilfe wird nur auf Antrag der Gesundheitsämter gewährt (§ 1 Abs. 1); sie umfaßt Heilbehandlung, Absonderung und Pflege sowie wirtschaftliche Fürsorge für den Kranken und seine

---

49) Urteil des Hessischen VGH vom 16. 3. 1949, FEdV Bd 1 S. 11
Ebenso noch Urteil des Hessischen VGH vom 23. 6. 1950, FEdV Bd 1 S. 19

50) Beschluß des Hessischen VGH vom 5. 12. 1951, FEdV Bd 1 S. 48

51) Dieser Beschluß vom 5. 12. 1951 wurde auch veröffentlicht in DÖV 1952, S. 311 mit einer Anm. von ZINSER, der aber nicht auf die Hauptfrage Tbc.-Hilfe eingeht, sondern sich nur allgemein mit dem Anspruch auf Fürsorge befaßt. Von einem Zitat wurde deshalb Abstand genommen.

Familie (§ 2 Abs. 1). Die Empfänger dieser Hilfe müssen den im Rahmen der Tbc.-Hilfe an sie ergehenden Anordnungen zur Förderung und Sicherung der Heilung und zur Durchführung der Absonderung und Pflege Folge leisten (§ 2 Abs. 2). Die VO dient der Bekämpfung der Tuberkulose; sie steht in engem Zusammenhang mit der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 1. 12. 1938 (RGBl. I S. 1721). Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge (§ 1 Abs. 2 S. 1), sondern eine Maßnahme zur Seuchenbekämpfung. Die wirtschaftliche Hilfe dient dementsprechend dem Heilerfolg (Ziff. 20 des 1. Durchführungserlasses). Den Landesfürsorgeverbänden ist es überlassen, die Zusammengehörigkeit zum Personenkreis der Empfänger ... und die Art der zu gewährenden Tbc.-Hilfe zu bestimmen ... Sie sind zwar gesetzlich verpflichtet, im Rahmen der VO tätig zu werden; den Kranken gewährt die VO jedoch keine individuellen Ansprüche, auch kein Antrags- und Beschwerderecht (vgl. Muthesius in Pfundtner-Neubert IV d 46 Anm. 4 zu § 1). An dieser Rechtslage hat sich durch die rechtsstaatliche Entwicklung seit 1945 nichts geändert. Der durch die Generalklausel des VGG gewährte umfassende prozessuale Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen oder Unterlassungen der Obrigkeit setzt stets voraus, daß ein materielles Recht besteht, und schafft keine neuen schutzwürdigen Rechte. Die Erwägungen, die in Schrifttum und Rechtsprechung vielfach dazu geführt haben, entgegen der früheren herrschenden Auffassung ein schutzwürdiges Recht des Hilfsbedürftigen auf Fürsorge zu bejahen ... treffen die vorliegende Frage nicht. Ob man das Recht auf Fürsorge allein aus der Veränderung der sozialen Grundverhältnisse ableiten ... oder aus verfassungsrechtlichen Normen, insbesondere aus Art. 2 II, 20 I, 28 I GG entnehmen will ... in keinem Fall kann damit ein Anspruch auf Tbc.-Hilfe begründet werden; denn dieser wurzelt nicht in der öffentlichen Fürsorgepflicht, sondern in einem Seuchenbekämpfungsgesetz, das wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen im therapeutischen Rahmen vorsieht, wie oben ausgeführt ist. Wenn aus dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ... nicht nur eine Garantie gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern auch ein positiver Anspruch auf öffentliche Hilfe gefolgert werden müßte, so setzt ein solcher Anspruch voraus, daß das Leben oder die körperliche Unversehrtheit durch eine Notlage bedroht ist, deren der Betroffene nicht mehr aus eigener Kraft Herr werden kann, daß er also hilfsbedürftig ist. Das ist bei der Tbc.-Hilfe nicht Voraussetzung; die Anwendung der

fürsorgerechtlichen Bestimmungen ist hier ausgeschlossen (§ 1 Abs. 2 VO, Ziff. 5 bis 7 des 1. Durchführungserlasses). Zwar ist die Pflicht zur Tbc. -Hilfe regelmäßig an eine Einkommensgrenze gebunden ... aber dem gesundheitspolizeilichen Zweck der VO entsprechend kann sie auch dann gewährt werden, wenn das Einkommen des Kranken die Grenze übersteigt und die Gefahr besteht, daß er die erforderlichen Maßnahmen selbst nicht oder nicht ausreichend durchführen werde (§ 4 VO). Doch auch der Hilfsbedürftige könnte sich hier nicht auf Art. 2 I GG berufen, soweit die Maßnahmen der Tbc. -Hilfe über das hinausgehen, was die öffentliche Fürsorge gewähren kann. Ein fürsorgerechtlicher Anspruch könnte sich immer nur auf die Gewährung eines Existenzminimums einschließlich der notwendigsten gesundheitlichen Fürsorge beziehen. Aus den gleichen Gründen kann ein Rechtsanspruch auf Tbc. -Hilfe nicht damit begründet werden, daß aus der verfassungsrechtlich festgelegten sozialen Struktur des Bundes und der Länder (Art. 20 I, Art. 28 I GG) nicht nur eine Bindung des Gesetzgebers, sondern auch unmittelbare Ansprüche abzuleiten seien ... Fürsorgerechtliche Ansprüche macht der Antragsteller nicht geltend. Er ist durch die angefochtene Verfügung auf die Möglichkeit hingewiesen worden, bei Hilfsbedürftigkeit die öffentliche Fürsorge in Anspruch zu nehmen, begehrt aber Leistungen aus der Tbc. -Hilfe und in weit höherem Umfange, als sie ihm nach den Fürsorgerichtlinien gewährt werden könnten. Wäre dem Kläger allerdings die Tbc. -Hilfe ermessensmißbräuchlich verweigert worden, dann wäre er in seinen Rechten verletzt; denn jedermann hat einen Anspruch darauf, daß die Behörde den rechtsstaatlichen Grundsatz beachtet, der auch in Art. 3 GG ... verankert ist, gleichliegende Fälle gleichmäßig zu behandeln ... Dafür hat der Kläger aber nichts vortragen können ... "

2. Die entgegengesetzte Auffassung vertritt in einer bemerkenswerten Entscheidung das LVG R h e i n l a n d - P f a l z vom 9. 10. 1952 FEdV Bd 1 S. 61 ff., veröffentlicht ferner in JZ 1953 S. 182 ff. mit einer ablehnenden Anm. von MENGER.

Der Kläger hatte einen Antrag auf Tbc. -Hilfe gestellt, der abgelehnt worden war. In dem sich anschließenden Rechtsstreit hatte die beklagte Behörde u. a. ausgeführt, es bestehe kein klagbarer Anspruch hinsichtlich der Tbc. -Hilfe.

Das LVG Rheinland-Pfalz teilte diese Ansicht nicht und führte aus:

"Der Erfolg der Klage hängt in erster Linie davon ab, ob einem Tbc.-Kranken ein mit der Klage anfechtbarer Rechtsanspruch auf Gewährung von Tbc.-Hilfe zusteht. Diese Frage ist vergleichbar mit der im Fürsorgerecht in der letzten Zeit oft behandelten Klageberechtigung des Hilfsbedürftigen gegen den Fürsorgeverband auf Leistung der Fürsorgeunterstützung. Für den klagbaren Rechtsanspruch des Hilfsbedürftigen haben insbesondere die OVG Münster und Lüneburg [52] aus Art. 2 Abs. 2 GG gefolgert, daß der einzelne mit Rechten gegenüber der Staatsgewalt ausgestattet ist, die ihm Leben und körperliche Unversehrtheit gewährleisten, und daß diese Rechte einen nicht nur negativen Abwehrschutz, sondern auch einen positiven Inhalt haben ... Nach der Umwandlung der Anschauung hinsichtlich des sozialen Rechtsstaates werden diese Rechte dem Hilfsbedürftigen zuerkannt ohne Rücksicht darauf, ob auch früher ein Klagerecht gegeben war ...

Die Tbc.-Hilfe ist gesetzlich begründet worden durch die VO ... von 1942 ... Nach § 1 Abs. 2 ist sie "keine Leistung der öffentlichen Fürsorge". Es scheint unbestritten zu sein, daß die Tbc.-Hilfe ein Mittel der Seuchenbekämpfung darstellen sollte, welches ähnlich wie die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten von ... 1938 ... und das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten von ... 1927 ... dazu beitragen sollte, die Öffentlichkeit vor der Ausbreitung gefährlicher Krankheiten zu schützen. Dafür spricht auch, daß die Tbc.-Hilfe gemäß § 1 Tbc.-VO von den Fürsorgeverbänden auf Antrag der Gesundheitsämter gewährt wird und daß die Empfänger der Tbc.-Hilfe verpflichtet sind, den Anordnungen Folge zu leisten."

Der Hessische VGH habe aus diesen Umständen geschlossen, daß die Hilfe nach der Tbc.-VO nicht dem positiven Anspruch eines Hilfsbedürftigen auf Fürsorgeleistungen gleichgesetzt werden könne. Dieser Ansicht [53] könne das Gericht aber nicht folgen.

---

52) Anm. des Verfassers: Entsch. des OVG Münster vom 13. 4. 1950, FEdV Bd 1, S. 13 und Entsch. des OVG Lüneburg vom 14. 3. 1951, FEdV Bd 1, S. 30

53) Vgl. das unter 1 zitierte Urteil des Hessischen VGH vom 5. 12. 1951

"Es ist zuzugeben, daß es nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen ist, dem einzelnen einen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe zu verschaffen. Daraus irgend eine Folgerung zu ziehen wäre jedoch verfehlt. Der autoritäre Staat legte keinen Wert darauf, dem Staatsbürger Rechte gegen sich selbst - den Staat - zu verschaffen. Wenn heute die im autoritären Staat geschaffenen Gesetze weiter angewandt werden, dann dürfen sie nicht so ausgelegt werden wie bei ihrer Verkündung, sondern so, als ob sie heute geschaffen worden wären. Nun wird man allerdings auch heute noch den Zweck der Tbc.-VO in der die Öffentlichkeit schützenden Seuchenbekämpfung sehen müssen. Es läßt sich aber nicht übersehen, daß die Fürsorgeverbände und die Gesundheitsämter eine Pflicht zum Handeln haben, wenn ein Tbc.-Fall nach pflichtgemäßem Ermessen zum Schutz der Öffentlichkeit behandelt werden muß. Dieses Handeln kommt stets nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch dem einzelnen Kranken zugute. Wenn der einzelne Kranke aber hilfsbedürftig ist und die Mittel zur Bekämpfung seiner Krankheit nicht aufbringen kann, dann ist nicht einzusehen, welcher Unterschied zwischen dieser Hilfsbedürftigkeit und der normalen Hilfsbedürftigkeit bestehen soll. Wenn schon die jedem Deutschen garantierte Existenzsicherung ihm ein Recht auf Fürsorgeunterstützung gibt, dann darf die Sicherung der Existenz nicht daran scheitern, daß dem Hilfsbedürftigen zwar der notwendige Lebensunterhalt, nicht aber die Mittel zur Bekämpfung einer existenzvernichtenden Krankheit gewährt werden. Man wird deshalb die Anordnungen über die Seuchenbekämpfung, insbesondere die Tbc.-VO, in einem doppelten Sinne zu verstehen haben: Einmal dienen sie der öffentlichen Gesundheit und verpflichten reich und arm zu gewissen Maßnahmen, zum andern geben sie den Hilfsbedürftigen einen Anspruch wenigstens auf die Mindestleistungen aus den die Behörden bindenden Gesetzen und VO ..."

"Es möge auf den ersten Blick vielleicht gefährlich erscheinen, einen allzu weitgehenden Rechtsschutz auf soziale Hilfe zuzulassen. Jedoch seien für die staatlichen Leistungen von vornherein gesetzliche Grenzen gesetzt und der Verwaltungsbehörde sei ein beachtlicher Ermessensspielraum zuzubilligen, damit sie die Fürsorgemaßnahmen ebenso wie die dem Einzelnen zukommende Seuchenbekämpfung in angemessenem Rahmen halten könne. Andererseits aber dürfe die dem sozialen Rechtsstaat zugrunde liegende positive Auslegung der Garantie der Existenzsicherung nicht von Gedanken beeinflußt werden, die den sozialen Rechtsstaat illusorisch machen würden."

> Darüber hinaus würde es auch dem Gedanken des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes widersprechen, die den Tbc.-Kranken zu gewährende Hilfe völlig der Verwaltungsbehörde zu überlassen und diesen wichtigen Teil der sozialen Hilfe jeder Rechtskontrolle zu entziehen."

MENGER hat diese Entscheidung recht eigenwillig kommentiert. Er teilt nicht die nunmehr allgemein herrschende Auffassung, daß ein Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge besteht. Die Rechtsstellung des Hilfsbedürftigen, dem Menger ohne weitere Ausführungen den mittellosen Tbc.-Erkrankten gleichstellt, könne theoretisch auf dreierlei Art bestimmt sein:

a) ein Rechtssatz gewähre ein subjektives Recht;

b) ein Rechtssatz verpflichte zwar eine bestimmte Person (oder Behörde) zugunsten einer anderen, gebe dieser aber kein Recht, ein entsprechendes Verhalten zu verlangen. "Das ist der Fall der "Destination", bei welcher die Verpflichtung intransitiv ist (z. B. § 1940 BGB);

c) ein Rechtssatz berechtige zwar eine bestimmte Person (oder Behörde) ohne jedoch eine andere zu entsprechendem Verhalten zu verpflichten. "Hier spricht man von "Gestattung", bei welcher die Berechtigung intransitiv ist (z. B. der Gemeingebrauch an öffentlichen Sachen)."

Im Falle zu a) sei ein durchsetzbarer Rechtsanspruch gegeben, der auf Leistung ziele, in den Fällen zu b) und c) würde dieser Rechtsanspruch von der Rechtsordnung verweigert. Die überwiegende Meinung bemühe sich daher, einen Rechtsanspruch der erstgenannten Art außerhalb des eigentlichen Fürsorgerechts zu finden, um zu einem klagbaren Leistungsanspruch zu kommen. "Denn § 7 FürsorgepflichtVO [54] vermag ein subjektives öffentliches Recht ebensowenig zu begründen wie § 1 Abs. 1 Tbc.-VO. Das vorstehende Urteil räumt denn auch der Sache nach zutreffend ein, daß die Tbc.-VO nur eine Destination enthält."

Der Bayer. VGH berufe sich zur Begründung seiner Entscheidung über den Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge auf den im Laufe der Jahre immer stärker gewordenen Rechtsschutz in Fürsorgesachen und FORSTHOFF wolle

---

54) Anm. des Verfassers: § 7 Fürsorgepflicht-VO lautet in Abs. 1:
"Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von dem Bezirksfürsorgeverband unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich befindet."

ebenso das Reflexrecht mit Hilfe des Art. 19 Abs. 4 GG zu einem klagbaren Anspruch werden lassen. Dem müsse man aber Forsthoffs eigene These entgegenhalten, "daß das gewährte Rechtsmittel kein Indiz dafür ist, daß ein subjektives öffentliches Recht in Frage steht" 55). Nun sei allerdings für eine verwaltungsgerichtliche Klage als solche ein subjektives Recht auch nicht erforderlich. "Die Einräumung eines Überprüfungsanspruches" muß aber scharf geschieden werden vom "Leistungsanspruch", der ohne subjektives Recht nicht denkbar ist.

Man suche nun einen Leistungsanspruch aus Art. 2 Abs. 2 unter Berufung auf Art. 20 und 28 GG zu gewinnen, indem man dem Recht auf Leben einen ins Positive gewendeten Sinn gebe. Die Bejahung des Rechts auf Fürsorge bzw. auf Tuberkulosehilfe auf Grund eines aus Art. 2 GG hergeleiteten subjektiven öffentlichen Rechts sei systematisch nicht zu beanstanden. "Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob die angezogenen Verfassungsartikel eine solche Entscheidung zu tragen vermögen. Der soziale Rechtsstaat dürfe nicht als rechtsstaatlich organisierter und begrenzter Wohlfahrtsstaat verstanden werden. "Aber auch die Auslegung des Rechts auf Leben im Sinne der Gewährleistung des Existenzminimums an Nahrung und ärztlicher Betreuung begegnet dem Bedenken, daß ein entsprechender Zusatz zu Art. 2 GG bei der Mehrheit des Hauptausschusses im Parlamentarischen Rat keinen Anklang fand und wieder gestrichen wurde." Das staatsrechtliche Schrifttum lege dann auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG lediglich als Verbot der Tötung oder körperlicher Schädigung aus.

Um dem Hilfsbedürftigen oder dem Tbc.-Kranken einen notwendigen Rechtsschutz zu gewähren, bedürfe es aber auch gar nicht der Konstruktion eines subjektiven öffentlichen Rechts. Denn ihre Rechtsstellung gewähre zwar nicht einen Klaganspruch, wohl aber dann, wenn sie rechtswidrig beeinträchtigt werde. Der die Tbc.-Hilfe bewilligende oder versagende Verwaltungsakt als "konkrete" Regelung umfasse nicht nur jenen, "die materielle Rechtslage gestaltenden (materiellen - inhaltlichen) Akt, sondern auch den Vorgang seines Ergehens. Dieser letztere aber impliziert seinerseits (formelle) Verwaltungsakte der am Verwaltungsverfahren beteiligten ... Instanzen, durch welche der materielle Akt erzeugt und bis zu seiner endgültigen Gestalt weiterentwickelt wird. Und ist eine positive materielle Entscheidung auch nicht erzwingbar, weil für eine Vornahmeklage ein subjektives öffentliches Recht auf Leistung gegeben sein muß, so sind doch die formellen Akte ihrerseits gegebenenfalls selbständig anfechtbar. Es handelt sich dann um die sogenannte "A b w e n d u n g s k l a g e".

55) Menger verweist hier auf Forsthoff, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1951, S. 155

> Wird also der Tbc.-Kranke ... bei der Bearbeitung seines Antrags durch eine rechtswidrige Entscheidung in seiner Rechtsstellung beeinträchtigt, welche ihm die Tbc.-VO einräumt, so kann er diese Entscheidung mit der Anfechtungsklage beseitigen. Denn die Beeinträchtigung löst das für den Anspruch gegen die rechtswidrig handelnde Behörde ... erforderliche subjektive öffentliche Recht auf rechtsgemäße Behandlung aus, welches als Verteidigungsrecht in den Generalklauseln der Verwaltungsprozeßordnungen und in dem Art. 19 Abs. 4 GG niedergelegt ist."

Gegen diese Ausführungen Mengers sind Bedenken vorzubringen. Die Anmerkung Mengers basiert auf den Überlegungen WOLFFs zum subjektiven öffentlichen Recht. In seinem Lehrbuch [56] schreibt Wolff:

> "Eine Destination liegt vor, wenn ein Subjekt öffentlicher Verwaltung verpflichtet ist, eine unbestimmte Vielheit von Personen zu begünstigen, die Bestimmung (Auswahl) des konkret zu Begünstigenden oder die Art der Begünstigung aber seinem Ermessen anheimgegeben ist. Daraus folgt für den Destinatär die imperfekte oder minusquamperfekte Berechtigung ("Reflexrecht" - Forsthoff), daß der Verpflichtete seine Befugnisse zugunsten des Berechtigten ausübt, ohne daß er selbst mehr von ihm verlangen kann, als nicht aus rechtswidrigen Gründen unbegünstigt zu bleiben. Der Destinatär hat also nicht einen materiell rechtlichen Leistungs- oder Unterlassungsanspruch, sondern nur einen formell rechtlichen Abwendungsanspruch."

Als Beispiele führt Wolff auf:

1. Beamte bezüglich der Sorgepflicht des Dienstherrn;
2. die Greisin, die in ein städtisches Altersheim aufgenommen werden möchte;
3. die fürsorgerechtliche Hilfsbedürftige.

Als ein weiteres Beispiel fügt Menger also den Tbc.-Kranken an.

---

56) Hans J. Wolff, "Verwaltungsrecht", 3. Aufl. 1959, hier § 43 Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte", III b).

Diese vom zivilistischen Denken - der "Abwendungsanspruch" erinnert sehr an die sachenrechtliche actio negatoria - sehr beeinflußte Lehre wird zumindest im vorliegenden Fall (Fürsorgerecht, Anspruch auf Tbc.-Hilfe) unserer gewandelten Auffassung vom Verhältnis Staat-Bürger nicht gerecht. In einer Zeit, in der der Bürger lebensnotwendig in bis dahin nicht gekanntem Ausmaß auf Leistungen durch den Staat angewiesen ist, darf seine Position nicht dadurch geschwächt werden, indem man ihm statt eines Leistungsanspruchs nur einen formellrechtlichen Abwendungsanspruch gewährt.

Auch erscheinen die Beispiele, die Wolff und mit ihm Menger für einen Abwendungsanspruch anführen, nicht sehr glücklich gewählt. Ein städtisches Altersheim wird fast durchwegs fiskalisch betrieben und ob die Grundrechte im fiskalischen Bereich gelten, ist auch heute noch weitgehend umstritten. Und der Anspruch eines Beamten auf Sorgepflicht durch den Dienstherrn ist doch wertmäßig nicht zu vergleichen mit dem Anspruch des Hilfsbedürftigen auf Fürsorgeunterstützung! Bei dem letzteren Anspruch geht es um die Sicherung der Existenz, um die Mittel zur Fristung des Lebens! "Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG erkennt das "Recht auf Leben" an. Wie der Ausgangspunkt der Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 GG) zeigt, ist der Mensch des Grundgesetzes, der das Maß allen Rechts sein soll, nicht der gerade existierende, sondern der "menschenwürdig" lebende Mensch. Der Satz von der Menschenwürde zeitigt hier bereits die sehr reale Folge, daß unter dem "Recht auf Leben" nicht nur das "Recht auf Atmen" verstanden werden kann, sondern daß hier ein Recht auf ein Mindestmaß an lebensnötigen Gütern statuiert wird." 57)

3. Gegen das Urteil des LVG Rheinland-Pfalz, das zwar generell den Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe bejaht hatte, in concreto die Klage aber zurückwies, da es mit Rücksicht auf die Höhe des Einkommens des Klägers die Klage als unbegründet ansah, legte der Kläger Revision ein; das B u n d e s v e r w a l t u n g s g e r i c h t verwarf die Revision, da kein Anspruch auf Tbc.-Hilfe bestünde. In seinem Urteil vom 15. 9. 1955 - BVerwG V C 77. 54 - veröffentlicht in FEdV Bd 2 S. 1 und in DÖV 1956, S. 244 mit Anm. von BACHOF führt das Gericht aus:

> "Die Tbc.-Hilfe beruht auf der VO ... von ... 1942 ..., die in § 1 Abs. 2 S. 1 bestimmt, daß die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge ist ... Insbesondere die Notwendigkeit eines Antrags der Gesundheitsämter und der Ausschluß der Rückerstattung erweisen die Tbc.-Hilfe als eine selbständig neben den öffentlichen

---

57) so Dürig, "Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat", JZ 1953, S. 193 ff, hier S. 198

> Fürsorgeleistungen stehende staatliche Leistung. Wenn der Kläger meint, es gebe auch Leistungen der öffentlichen Fürsorge ohne Rückerstattungspflicht, so verkennt er das Wesen der öffentlichen Fürsorge. Denn zu ihrem Wesen gehört es gerade, daß der durch Fürsorgeleistungen Begünstigte das Erhaltene an die seine individuelle Existenz sichernde Allgemeinheit zurückerstattet, sobald er dazu in der Lage ist. Die Bestimmung der VO, wonach die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge ist, bestätigt also nur, was sich bereits aus den völlig verschieden ausgestalteten Einrichtungen der öffentlichen Fürsorge und der Tbc.-Hilfe ergibt ..."

Die Frage, ob ein Tbc.-Kranker einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe habe, werde also durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [58], das sich mit dem Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge befaßte, noch nicht geklärt.

Anders nun als auf allgemeine Fürsorgeleistungen bestehe kein Rechtsanspruch des Kranken auf Tbc.-Hilfe.

"Die Tbc.-Hilfe ist nicht im Interesse der Kranken selbst, sondern aus seuchenpolizeilichen Gründen im Interesse der Volksgesundheit geschaffen worden. Dies folgt eindeutig daraus, daß nur das Gesundheitsamt, nicht der Kranke antragsberechtigt ist, sowie aus dem Zusammenhang der VO über Tbc.-Hilfe mit der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ...

Ein Rechtsanspruch des Kranken auf Leistungen aus der Tbc.-HilfeVO läßt sich ... auch nicht damit begründen, daß es dem Gedanken des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes widersprechen würde, "die den Tbc.-Kranken zu gewährende Hilfe völlig der Verwaltungsbehörde zu überlassen und diesen wichtigen Teil der sozialen Hilfe jeder Rechtskontrolle zu entziehen" ... Wenn ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe bestände, gäbe es wohl ... auch Sicherungsmaßnahmen gegen die Gefahr eines Mißbrauchs. Die Ablehnung eines Rechtsanspruchs auf Tbc.-Hilfe beruht aber nicht auf allgemeinen Gesichtspunkten, sondern auf der rechtlichen Erwägung, daß es an einer Norm fehlt, aus der sich ein Rechtsanspruch herleiten läßt.

Die Grundrechte des GG haben an dieser Rechtslage nichts geändert. Sie ergeben weder unmittelbar einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe noch einen entsprechenden Auslegungsmaßstab für die VO vom 8.9.1942.

---

58) Anm. des Verfassers: Die Entscheidung weist auf das grundlegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge vom 24.6.1954 hin, u.a. veröffentlicht in FEdV Bd 1 S. 55 ff

Die Zweckbestimmung der Tbc.-Hilfe ist auch heute die gleiche wie zur Zeit des Erlasses der VO. Die Allgemeinheit soll vor der Gefahr geschützt werden, die ein Tbc.-Kranker bedeutet. Wenn die Gefahrenbekämpfung in einer dem Kranken Erleichterung verschaffenden Weise geschieht, so ist das eine für ihn günstige tatsächliche Auswirkung, auf die er aber keinen Anspruch hat ... Die Bekämpfung der Tbc. zum Schutze der Allgemeinheit ist Aufgabe der Gesundheitsämter. Nur diesen gegenüber besteht daher eine Verpflichtung der Fürsorgeverbände, den Kranken die aus der Tbc.-HilfeVO sich ergebenden Leistungen zu gewähren. Der Tbc.-Kranke kann also auch nicht geltend machen, daß der Fürsorgeverband durch Verweigerung der Tbc.-Hilfe Pflichten verletze, die dem Fürsorgeverband den Kranken gegenüber oblägen."

In einer Entscheidung vom selben Tag [59] führt das Bundesverwaltungsgericht ferner aus: "Die Bekämpfung der Tbc. zum Schutze der Allgemeinheit ist Aufgabe der Gesundheitsämter. Nur diesen gegenüber besteht daher eine Verpflichtung der Fürsorgeverbände, den Kranken ... Leistungen zu gewähren."

Bachof [60] schreibt dazu in seiner Urteilsanmerkung:

> "Die Entscheidung ist ein klassisches Beispiel dafür, daß im öffentlichen Recht auch heute noch R e f l e x w i r k u n g e n und s u b j e k t i v e R e c h t e begrifflich und in ihrer praktischen Auswirkung streng zu unterscheiden sind, mag man gegen den Ausdruck "subjektives öffentliches Recht" wegen seiner Vieldeutigkeit auch manches einwenden können. Für das Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts kommt es freilich nicht darauf an, ob dem Begünstigten ein "Recht" oder ein "Anspruch" ausdrücklich eingeräumt ist. Entscheidend ist vielmehr, ob die faktische Begünstigung eine von der Rechtsordnung g e w o l l t e ist, ob sie zur Befriedigung des speziellen Interesses gerade des B e g ü n s t i g t e n geschaffen wurde oder ob sie sich nur als rein t a t s ä c h l i c h e Folge einer im Interesse der Allgemeinheit geschaffenen Regelung darstellt, m. a. W. ob dem Verpflichteten gerade die Verpflichtung gegenüber dem B e g ü n s t i g t e n obliegt oder nur gegenüber der Allgemeinheit. Nur im ersteren Falle hat der Begünstigte ein subjektives Recht, im anderen Falle ist seine Begünstigung lediglich eine Reflexwirkung, auf deren Verwirklichung er keinen Anspruch erheben und daher auch nicht mit Erfolg klagen kann.

---

59) Entscheidung vom 15. 9. 1955, BVerwG V C 59. 55, veröffentlicht in FEdV Bd 2 S. 5

60) Bachof in DÖV, 1956, S. 244

Fehlt der Rechtsanspruch, dann ist die Klage unbegründet, nicht unzulässig. Die Klage kann jedoch aus a n d e r e n Gründen Erfolg haben, wenn z. B. der Gleichheitsgrundsatz verletzt ist, denn in diesem Falle wäre der Kläger in seinen Rechten verletzt (Art. 3 Abs. 3 GG); er hätte dann zwar keinen Anspruch auf Gewährung der Tbc.-Hilfe, wohl aber einen Anspruch auf Aufhebung des fehlerhaften Verwaltungsaktes und auf gleiche Behandlung herleiten können. ..."

Bachof fährt dann fort:

"Die Richtigkeit des Ergebnisses der Entscheidung hängt davon ab, ob das Gericht mit Recht angenommen hat, die Verpflichtung der Fürsorgeverbände zur Gewährung der Tbc.-Hilfe bestehe nur den Gesundheitsämtern gegenüber und obliege ihnen allein aus seuchenpolizeilichen Gründen im Interesse der Volksgesundheit. Auch in dieser Frage möchte ich der Entscheidung beistimmen ...

Richtig ist ..., daß es für die Frage, wessen Interessen eine Norm zu schützen bestimmt ist, auf die gegenwärtige Interessenverwertung und nicht auf diejenige zur Zeit des Erlasses der Norm ankommt. Das hat gerade auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zum Rechtsanspruch auf Fürsorge richtig herausgestellt. Aber man wird zugeben müssen, daß auch heute noch bei der Gewährung von Tbc.-Hilfe das Interesse der Volksgesundheit so sehr im Vordergrund der gesamten Regelung steht, daß daneben der Interessenschutz des Empfängers ganz zurücktritt. Das zeigt sich nicht nur an dem ... Fehlen einer Antragsberechtigung des Empfängers, sondern vor allem an der Unabhängigkeit der Tbc.-Hilfe von der Hilfsbedürftigkeit[61]... Damit entfällt auch das Argument der Vorinstanz, es sei nicht einzusehen, warum bezüglich des Rechtsanspruchs ein Unterschied zwischen der normalen Hilfsbedürftigkeit und einer Hilfsbedürftigkeit durch Krankheit bestehen soll. Denn den Fall der "Hilfsbedürftigkeit" durch Krankheit regelt gar nicht die Tbc.-HilfeVO, sondern das Fürsorgerecht. Wird der Kranke durch seine Krankheit hilfsbedürftig, so steht ihm ja durchaus ein Rechtsanspruch zu; freilich nicht ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe, sondern ein solcher auf allgemeine Fürsorge, die denn auch die Aufwendungen für die notwendige gesundheitliche Fürsorge einschließt, im Ausmaß allerdings hinter der Tbc.-Hilfe meist zurückbleiben wird."

61) Bachof teilt offensichtlich die Ansicht des OVG Lüneburg im Urteil vom 22. 10. 1952; zu der Frage der Abhängigkeit der Tbc.-Hilfe von der "Hilfsbedürftigkeit" werden wir im Anschluß an das Urteil des OVG Lüneburg - siehe im folgenden 4 a) - Stellung nehmen.

Eine weitere Stellungnahme zu dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts findet sich bei Menger [62]. Er setzt sich insbesondere mit den - hier nicht weiter interessierenden - Verfahrensfragen auseinander [63]; zu dem materiell-rechtlichen Teil der Entscheidung schreibt er:

"Im übrigen erscheint es - gerade vom Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts aus - nicht folgerichtig, daß dem Tbc.-Kranken ein materieller Anspruch auf Tbc.-Hilfe versagt wird. Liest man nämlich die Entscheidung des Gerichts über den Anspruch des Hilfsbedürftigen auf Fürsorgeunterstützung, so leuchtet die Unterscheidung, die das Bundesverwaltungsgericht trifft, nicht ein. Dort hatte das Gericht hervorgehoben, die Fürsorgeunterstützung werde nicht etwa - wie bis dahin allgemein angenommen wurde - lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung gewährt; der Einzelne sei in der Regel nicht nur Gegenstand staatlichen Handelns, sondern stehe als sittlich verantwortliche Persönlichkeit dem Staat gegenüber und müsse selbst als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt werden. Wenn nunmehr das Gericht erklärt, die Tbc.-Hilfe sei nicht im Interesse des Kranken, sondern aus seuchenpolizeilichen Gründen, also im Interesse der Volksgemeinschaft geschaffen worden, so kann man sich des Eindrucks einer mehr oder weniger willkürlich getroffenen Unterscheidung nicht erwehren. Selbst wenn man das Ergebnis, nämlich die Versagung eines materiellen Anspruchs auf Tbc.-Hilfe für richtig hält, bleibt die Frage offen, ob denn tatsächlich insoweit zu der Fürsorgeunterstützung ein derart wesentlicher Unterschied besteht. Ohne Zweifel soll die Tbc.-Hilfe auch seuchenpolizeilichen Erwägungen und damit Gesichtspunkten der Volksgesundheit Rechnung tragen. Aber andererseits betrifft die Tbc.-Hilfe am allerersten und am allermeisten den Kranken selbst. Ein wirklich beachtlicher Unterschied gegenüber der Fürsorgeunterstützung läßt sich m.E. auf diese Weise nicht treffen."

Es fällt auf, daß sich beide Anmerkungen nicht mit der These des Bundesverwaltungsgerichts beschäftigen, die Grundrechte des GG hätten an der Rechtslage des Jahres 1942 im Hinblick auf die Tbc.-HilfeVO nichts geändert. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich hier die Entscheidung wohl etwas zu leicht gemacht. Mit den dürren Worten "Die Grundrechte des GG haben an dieser Rechtslage - an der Rechtslage des Jahres 1942! - nichts geändert", hat das oberste deutsche Verwaltungsgericht die ganze Problematik des Art. 2 und der Art. 20 und 28 GG behandelt. Es ist hier noch nicht der Ort, eingehend

---

62) Menger, "Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht", Verwaltungsarchiv 48. Bd, S. 166 ff

63) Vgl. dazu auch Schunck, DVBl. 1956, S. 365

sich mit diesen Normen und ihrer Auswirkung zu befassen.

Jedoch soll hier einer anderen Feststellung begegnet werden. Das Bundesverwaltungsgericht führte in seinem Urteil u. a. aus [64]:

> "Die Bekämpfung der Tbc. zum Schutz der Allgemeinheit ist Aufgabe der Gesundheitsämter. Nur diesen gegenüber besteht daher die Verpflichtung der Fürsorgeverbände, den Kranken die aus der Tbc.-HilfeVO sich ergebenden Leistungen zu gewähren. Der Tbc.-Kranke kann also nicht geltend machen, daß der Fürsorgeverband durch Verweigerung der Tbc.-Hilfe Pflichten verletze, die dem Fürsorgeverband dem Kranken gegenüber obliegen."

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt also an, daß der Fürsorgeverband dem Gesundheitsamt gegenüber zur Gewährung der Leistung verpflichtet ist.

Dasselbe Gericht, ja derselbe Senat (V. Senat) hatte in der grundlegenden Entscheidung über die Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf allgemeine Fürsorge [65] am 24. 6. 1954 ausgeführt:

> "Das im Bundesgebiet ... geltende Fürsorgerecht ... kennt Leistungen, zu denen der Träger der Fürsorge verpflichtet, und solche, deren Gewährung in sein Ermessen gestellt ist ... Die Vorschriften des Fürsorgerechts sprechen sich nicht ausdrücklich darüber aus, w e m [66] gegenüber diese Verpflichtung besteht, ob lediglich dem S t a a t e [66] oder auch dem B e d ü r f t i g e n [66] gegenüber, und ob dieser Pflicht ein Anspruch des Bedürftigen entspricht. Die Vorschriften bedürfen also insoweit einer Auslegung. Sie führte vor 1945 in Schrifttum und Rechtsprechung fast einmütig dazu, einen solchen Rechtsanspruch zu verneinen. Diese Ablehnung knüpfte nicht an eine ausdrückliche Bestimmung an, sondern beruhte auf hergebrachten sozialethischen Vorstellungen.
>
> Das alte preußische Recht ... war nämlich stillschweigend von dem Grundsatz ausgegangen, daß die damals als Armenpflege bezeichnete Fürsorge dem Bedürftigen lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, nicht aber um seiner selbst willen zu gewähren sei ... und daß

64) Urteil vom 15. 9. 1955, FEdV Bd 2 S. 1 ff, hier S. 4

65) Urteil vom 24. 6. 1954, FEdV Bd 1 S. 55 ff

66) Anm. des Verfassers: Der Sperrdruck wurde vom Verfasser vorgenommen. Im Urteil stehen die hier gesperrt gedruckten Worte im Normaldruck.

er daher nicht Subjekt der behördlichen Verpflichtung, sondern nur Objekt des behördlichen Handelns, Gegenstand der Pflicht sei, welche der Armenbehörde dem Staate gegenüber obliege ...

Spätestens seit dem Inkrafttreten des GG ist die frühere Auffassung nicht mehr haltbar. Die Leitgedanken des GG führen dazu, das Fürsorgerecht dahin auszulegen, daß die Rechtspflicht zur Fürsorge deren Träger gegenüber dem B e d ü r f t i g e n obliegt und d i e s e r einen entsprechenden R e c h t s a n s p r u c h hat."

Wenn das Gericht im vorliegenden Fall zu einer anderen Entscheidung als bei der Entscheidung über den Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge kommt, dann hätte es ausführen müssen, warum nach der VO über Tbc.-Hilfe die Verpflichtung der Landesfürsorgeverbände gegenüber dem Gesundheitsamt und nicht den einzelnen Kranken besteht. Mit der einfachen Feststellung, das GG hätte an der Rechtslage des Jahres 1942 nichts geändert, durfte sich das Bundesverwaltungsgericht nicht begnügen. Nachdem es den Wortlaut der ReichsfürsorgepflichtVO zeitgemäß nach den Leitgedanken des GG, den sozial- und rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechend interpretiert hatte, durfte man erwarten, daß es untersucht, ob und inwieweit diese neuen Gedanken die Tbc.-HilfeVO beeinflußt, geändert haben und vielleicht zu einer neuen Gesetzesauslegung Anlaß geben.

4. Im Ergebnis mit dem Bundesverwaltungsgericht übereinstimmend entschieden auch:

a) OVG L ü n e b u r g vom 22.10.1952, FEdV Bd 1 S.206

Der Entscheidung lag eine Klage des Landesfürsorgeverbands auf Rückzahlung geleisteter Tbc.-Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO von 1942 zugrunde. Das Gericht führte aus:

"In der Sache selbst war davon auszugehen, daß die auf Grund der Tbc.-HilfeVO ... gewährten Leistungen keine eigentlichen Fürsorgeleistungen darstellen und die Betreuung der Tbc.-Kranken nicht zu den in § 1 ReichsfürsorgepflichtVO aufgeführten Fürsorgeaufgaben gehört. Auch § 1 Abs. 2 S. 1 der VO von 1942 stellt ausdrücklich klar, daß die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge ist. Die VO über die Tbc.-Hilfe ist vielmehr eine Maßnahme im Rahmen des öffentlichen Gesundheitswesens. Ihr Hauptziel ist nicht die Unterstützung des einzelnen Kranken, sondern die Bekämpfung der Seuchengefahr. Tbc.-Hilfe ist deshalb nur auf Antrag der Gesundheitsämter

und im Zusammenwirken mit diesen zu gewähren, ohne daß es dazu der Zustimmung des Kranken bedarf ... Zwar sind die Landesfürsorgeverbände ... als einheitliche Träger der Tbc.-Bekämpfung bestellt worden. Diese Regelung hat jedoch nur organisatorischen Charakter gehabt. Sie sollte lediglich die bisherige Vielheit der Träger der Tbc.-Bekämpfung beseitigen und stattdessen eine gesetzliche Zuständigkeit hierfür schaffen ... Im übrigen aber zeigt sich ein grundlegender Unterschied zwischen der Tbc.-Hilfe und der öffentlichen Fürsorge darin, daß die Tbc.-Hilfe nicht von der Hilfsbedürftigkeit des Kranken abhängig ist. Sie wird selbst dann noch gewährt, wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Kranken 7200 DM beträgt ... Besteht die Gefahr, daß ohne die Tbc.-Hilfe die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend durchgeführt werden, so können diese Sätze des § 3 sogar noch überschritten werden. Die im Rahmen der Tbc.-Hilfe gewährte wirtschaftliche Fürsorge (Hausgeld) (§2 Abs. 1 der VO) soll daher nicht den notwendigen Lebensbedarf im Sinne des § 5 Reichsgrundsätze sicherstellen, sondern dem Heilerfolg dienen (Ziff. 20 des Ersten Durchführungserlasses des Reichsministers des Innern zur Tbc.-HilfeVO vom 9. 9. 1942, MBliV S. 1826). Ebenso sind die Pflichten der Tbc.-Empfänger ... andere als die der Wohlfahrtsempfänger nach der ReichsfürsorgepflichtVO ... Die Tbc.-Hilfe ist mithin eine den allgemeinen Fürsorgebehörden übertragene Pflichtaufgabe besonderer Art, deren Inhalt unter Ausschaltung des Fürsorgerechts allein die VO vom 8. 9. 1942 und die zu ihr ergangenen Durchführungsbestimmungen regeln ... und die nicht in den Rahmen der öffentlichen Fürsorge gehört ..."

Die Entscheidung des OVG Lüneburg geht von einer falschen Überlegung aus. Sie stellt zwar zu Beginn fest, daß die Tbc.-Hilfe keine Leistung der allgemeinen Fürsorge ist. Dann aber stellt sie zwischen Tbc.-HilfeVO und allgemeinem Fürsorgerecht doch insoweit eine Beziehung her, als sie feststellt, "daß die Tbc.-Hilfe nicht von der Hilfsbedürftigkeit des Kranken abhängig ist". Mit "Hilfsbedürftigkeit" kann die Entscheidung nur die Hilfsbedürftigkeit im Sinne von § 5 Reichsgrundsätze gemeint haben, wie sich aus dem nachfolgenden Satz "Sie wird selbst dann noch gewährt, wenn das steuerpflichtige Einkommen des Kranken 7200 DM beträgt ..." ergibt. Denn bei einem Jahreseinkommen in dieser Höhe liegt selbstverständlich im Sinne der ReichsfürsorgepflichtVO und der Reichsgrundsätze k e i n e Hilfsbedürftigkeit vor. Die Konsequenz, die das Gericht zieht, Tbc.-Hilfe werde also auch o h n e H i l f s b e d ü r f t i g k e i t gewährt, zeigt, daß das Gericht das Wesen der

Tbc.-Hilfe nicht richtig erkannt hat. Denn auch hier gibt es eine "Hilfsbedürftigkeit" - allerdings an andere Voraussetzungen geknüpft als die Hilfsbedürftigkeit nach § 5 Reichsgrundsätze. Die Kosten einer Tbc.-Behandlung sind außerordentlich hoch, meist viel höher als bei anderen Krankheiten, da sich die Kur, der Aufenthalt in den Sanatorien über Monate und Jahre hinziehen kann. Der Gesetzgeber stellte daher in Rechnung, daß die finanziellen Mittel des Kranken auch bei einem mittleren Einkommen (7200 DM jährlich = 600 DM monatlich), das nach den Reichsgrundsätzen niemals "Hilfsbedürftigkeit" hervorrufen könnte, einer derartigen langen Belastung nicht gewachsen sind und nahm deshalb eine "Hilfsbedürftigkeit" bei einem Einkommen unter 7200 DM an. Der Gesetzgeber hat in § 4 sogar berücksichtigt, daß auch bei einem höheren Einkommen noch die Mittel erschöpft werden könnten und daher auch für diesen Ausnahmefall Tbc.-Hilfe in Aussicht gestellt. Wie das allgemeine Fürsorgerecht kennt also auch die Tbc.-HilfeVO den Begriff "Hilfsbedürftigkeit"; wenn er auch expressis verbis im Gesetz nicht erwähnt ist, so geht das doch aus § 3 der VO eindeutig hervor.

Es geht also nicht an, einen Unterschied zwischen der Tbc.-HilfeVO und der öffentlichen Fürsorge daraus herleiten zu wollen, daß die Hilfsbedürftigkeit in beiden Gesetzen verschiedene Voraussetzungen hat, und Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO schon dann gewährt wird, wenn bei gleichen finanziellen Gegebenheiten noch keine Hilfsbedürftigkeit im Sinne der Reichsgrundsätze vorliegt.

Vom OVG Lüneburg liegen noch einige weitere Entscheidungen zu diesem Rechtsgebiet vor:

b) OVG L ü n e b u r g vom 3.3.1954, FEdV Bd 2 S. 10 ff.

Das Urteil zählt die Maßnahmen auf, die auf Grund der Tbc.-VO ergriffen werden können; die VO stehe auch in engem Zusammenhang mit der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Beide VO ergänzen sich in der Weise, daß die Tbc.-VO die Finanzierung der Bekämpfungsmaßnahmen regle, während die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten die gesetzliche Grundlage für die Durchführung, notfalls Erzwingbarkeit dieser Maßnahmen liefere. So könnten die Tbc.-Kranken einer Absonderung oder Beobachtung unterworfen werden; es könnten ihnen bestimmte Verhaltungsmaßregeln auferlegt werden, darunter die Fernhaltung vom Schulbesuch. Eine Krankenhausunterbringung könne auch gegen den Willen des Erkrankten erfolgen ...
"Die Maßnahmen der Tbc.-Hilfe und der Tbc.-Bekämpfung unterscheiden sich daher von der öffentlichen Fürsorge grundsätzlich schon dadurch, daß der

Kranke z. B. Maßnahmen der Heilbehandlung, Absonderung und Pflege aufgrund der VO über Tbc.-Hilfe nicht ablehnen kann, während es völlig im Belieben eines Fürsorgeempfängers steht, ob er eine objektiv notwendige Krankenhilfe beantragen will.

Das Primat des öffentlichen Interesses an einer wirkungsvollen Bekämpfung der Tbc. vor dem privaten Interesse an einer Heilung zeigt vor allem § 1 Abs. 1 der Tbc.-HilfeVO, wonach Tbc.-Hilfe auf Antrag der Gesundheitsämter und nicht etwa des Kranken gewährt wird ... Ein Rechtsanspruch des Kranken ... besteht mithin ... nicht."

An der Rechtslage habe sich auch durch die rechtsstaatliche Entwicklung seit 1945 nichts geändert.

Im folgenden setzt sich das OVG Lüneburg mit der oben unter Ziff. 2 zitierten Entscheidung des LVG Rheinland-Pfalz auseinander. Wenn das Urteil des LVG Rheinland-Pfalz die Hilfsbedürftigkeit im Sinne der öffentlichen Fürsorge der Hilfsbedürftigkeit im Sinne der der Tbc.-Bekämpfung völlig gleichsetze, so verkenne es dabei den grundsätzlichen Unterschied zwischen öffentlicher Fürsorge und Tbc.-Hilfe, "der auch durch die rechtsstaatliche Entwicklung nicht berührt worden ist und auch gar nicht berührt werden konnte, weil er bereits im Wortlaut der Tbc.-HilfeVO gesetzlich festgelegt ist (§ 1 Abs. 2). Im übrigen ist dem Schutze des einzelnen Kranken auch im Sinne der Entwicklung zum sozialen Rechtsstaat dadurch Genüge getan, daß er im Falle seiner Hilfsbedürftigkeit (im fürsorgerechtlichen Sinn) einen klagbaren Anspruch auf Fürsorgeunterstützung hat. Diese umfaßt ... auch die Gewährung von Krankenhilfe sowie von Hilfe zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Diesen Anspruch würde auch der Tbc.-Kranke haben, sofern ihm Tbc.-Hilfe nicht gewährt werden und er fürsorgerechtlich hilfsbedürftig sein würde. Mit der Erfüllung dieses Anspruchs würde sich aber auch das subjektive Recht des Tbc.-Kranken auf Krankenhilfe erschöpfen. Wenn der Staat dem Tbc.-Kranken eine diese allgemeine Krankenhilfe der öffentlichen Fürsorge übersteigende Hilfe in Form der Tbc.-Hilfe zubilligte, so tat er dies nur im Interesse einer erfolgreichen Bekämpfung dieser gefährlichen Seuche und zum Schutze der Allgemeinheit, nicht des Erkrankten". [67]

---

67) Dieses Urteil wurde auch veröffentlicht im Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung, 1954, S. 286 mit einer Anm. von SINTHAUS. Dort heißt es: "Ich möchte hiergegen zu bedenken geben, daß die VO vom 8. 9. 1942 nicht in erster Linie von zu treffenden Maßnahmen spricht, sondern von "zu gewährender Hilfe". Sie spricht sogar von der "erforderlichen

c) OVG L ü n e b u r g vom 16. 6. 1954, FEdV Bd 2 S. 14 ff.

"Der Beschwerdeführer hat keinen im Verwaltungsprozeß durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Gewährung von Tbc.-Hilfe schlechthin oder in einer bestimmten Form, insbesondere nicht auf Zahlung von wirtschaftlicher Fürsorge im Sinne des § 2 Abs. 1 der VO vom 8. 9. 1942. Ob und wieweit ihm wirtschaftliche Tbc.-Hilfe zu leisten ist, steht allein in dem pflichtgemäßen Ermessen des Gesundheitsamtes sowie des Landesfürsorgeverbands ... Der Antragsteller kann daher mit der ... Klage nur dann Erfolg haben, wenn der Antragsgegner mit seinem Bescheid ... die gesetzlichen Grenzen des ihm eingeräumten Ermessens überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat ... Ein solcher Ermessensfehler läßt sich jedoch im vorliegenden Falle nicht feststellen ..." 68)

d) H e s s i s c h e r VGH vom 26. 3. 1954, FEdV Bd 2 S. 326

Der Kläger hatte an Tbc. gelitten und war vom Fürsorgeamt im Rahmen der Tbc.-Hilfe betreut worden. U. a. hatte er eine Ernährungszulage bezogen. Da sich seine Einkommensverhältnisse änderten, wurde ihm die Ernährungszulage entzogen. Dagegen richtet sich die Anfechtungsklage.

Der VGH wies die Klage mit folgender Begründung ab:

"Die Anfechtungsklage scheitert daran, daß der Rechtsweg wegen Gewährung der Ernährungszulage ausgeschlossen ist. Die Tbc.-Hilfe, in deren Rahmen die Ernährungszulage gewährt wird, stellt ein in sich geschlossenes Fürsorgesystem dar. Sie enthält aber Leistungen, die im Rahmen der allgemeinen Fürsorge nicht gewährt werden und auf anderen Erwägungen beruhen als auf dem Fürsorgegedanken. Nach § 2 ... umfaßt die Tbc.-Hilfe Heilbehandlung, Absonderung

— — — —
Fortsetzung:

Hilfe", wobei ich einräume, daß "erforderlich" hier einer doppelten Beziehung fähig ist. Aber das Wort ist vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich und ausschließlich auf die Seuchenbekämpfung bezogen und die Beziehung auf den Hilfsbedürftigen, seine Besserung und Heilung nicht ausgeschlossen worden. Die Tbc.-HilfeVO dient offensichtlich einem doppelten Zweck."

68) Weitgehend wörtlich übereinstimmend in der Begründung erging am 3. 11. 1954 ein weiteres Urteil des OVG Lüneburg; es ist nicht veröffentlicht.

und Pflege sowie wirtschaftliche Fürsorge für den Kranken und seine Familie; gemäß § 1 ... ist sie keine Leistung der öffentlichen Fürsorge. Da sie aber den Vorrang vor dieser genießt und somit im gegebenen Falle an deren Stelle tritt, können zum mindesten diejenigen Leistungen der Tbc.-Hilfe, welche der öffentlichen Fürsorge entsprechen, rechtlich schwerlich anders beurteilt werden als die echten Fürsorgeleistungen.

Wenn dem einzelnen ein Klagerecht wegen der Leistungen der öffentlichen Fürsorge und damit auch wegen der dieser Fürsorge entsprechenden Leistungen der Tbc.-Hilfe zustände, so kann dies doch nicht für diejenigen Maßnahmen der Tbc.-Hilfe gelten, die wegen des besonderen Zwecks dieser Einrichtung über den Rahmen der allgemeinen Fürsorge hinaus vorgesehen sind. Hierzu ist die vom Kläger beanspruchte Ernährungszulage zu zählen.

Sie gehört nicht zur Absonderung, Heilung und Pflege ..., sondern in den Kreis der wirtschaftlichen Maßnahmen, und zwar zu denjenigen, die über die Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs eines Hilfsbedürftigen hinausgehen (hierzu vgl. §§ 1, 6 Reichsgrundsätze). Unter dem notwendigen Lebensbedarf ist zwar auch Krankenhilfe zu verstehen (§ 6 aaO), die Ernährungszulage der Tbc.-Hilfe ist aber keine Krankenhilfe im Sinne der öffentlichen Fürsorge, sie dient nicht dem therapeutischen Zweck, sondern der wirtschaftlichen Unterstützung. Als notwendiger Lebensbedarf kann im Rahmen der sogenannten wirtschaftlichen Tbc.-Hilfe ... nur dasjenige gelten, was den Leistungen der öffentlichen Fürsorge entspricht; so die Unterstützung nach Richtsätzen und die Mietbeihilfe; soweit über den allgemein als notwendig anerkannten Lebensbedarf hinaus durch die wirtschaftliche Tbc.-Hilfe besondere Maßnahmen vorgesehen sind, dienen sie nicht dazu, die Notlage eines einzelnen Hilfsbedürftigen zu beseitigen ...

An der Auffassung, daß die besonderen Leistungen der Tbc.-Hilfe nicht als fürsorgerechtliche Maßnahmen anzusehen sind, sondern die staatliche Abwehr der Gefahr einer die Volksgesundheit bedrohenden Seuche verwirklichen, hält der Senat fest ... Der Gedanke, daß dem Einzelnen wegen seiner Hilfsbedürftigkeit ein Recht auf die Gewährung des notwendigen Lebensbedarfs zugebilligt werden müsse, verdient daher insoweit keine Beachtung. Der unterschiedliche Charakter mindestens der über die allgemeinen Fürsorgeleistungen hinausgehenden Maßnahmen der Tbc.-Hilfe gegenüber den Leistungen der öffentlichen Fürsorge ist auch daran ersichtlich, daß die letzteren zurückzuerstatten sind ... während die Tbc.-Hilfe nicht zurückgezahlt werden muß."

Der VGH setzt sich dann mit dem Urteil des LVG Rheinland-Pfalz auseinander (siehe oben Ziff. 2) und lehnt ab, den einzelnen Kranken deshalb ein Klagerecht zu gewähren, weil die Maßnahmen der Gesundheitsämter und der Landesfürsorgeverbände auch den Einzelnen zugute kämen. Es handle sich hierbei nur um eine Reflexwirkung, die keine rechtsschutzwürdige Rechtsposition schaffe. Bei der Tbc.-Hilfe stehe das öffentliche Interesse weit vor dem des Einzelnen, der von der Amtshandlung betroffen werde. "Daher kann, so sehr das Wohl des Einzelnen von einer Maßnahme der Seuchenbekämpfung auch abhängt, diesem kein Anspruch auf ein behördliches Handeln zugebilligt werden, welches in erster Linie dem allgemeinen Wohl zu dienen bestimmt ist. Hier ist die Grenze des Rechtsschutzes erreicht. Da die Tbc.-Hilfe nach den ihr zugrunde liegenden Rechtsvorschriften nicht dem fürsorgerischen Zweck, sondern der Erhaltung der Volksgesundheit dient, kann, jedenfalls soweit ihre Leistungen über den Rahmen der öffentlichen Fürsorge hinausgehen, ein klagbarer Anspruch des Einzelnen nicht damit begründet werden, daß eine Amtshandlung der Behörde auf ihn eine reflektierende Wirkung ausübe."

e) Vom V G H B r e m e n liegt ein Urteil vom 3. 7. 1956 vor, in den Leitsätzen veröffentlicht in MDR 1956, S. 635.

1. Der Tbc.-Kranke hat keinen im Verwaltungsrechtswege durchsetzbaren Anspruch auf Bewilligung von Tbc.-Hilfe.

2. Der Tbc.-Kranke hat auch keinen klagbaren Anspruch darauf, daß die Fürsorgebehörde darüber, ob ihm aufgrund der Tbc.-HilfeVO Leistungen gewährt werden sollen, ohne Ermessensfehler entscheidet.

Das Urteil schließt sich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an und geht dann auf die Ausführungen SCHUNCKs [69] ein. Das Gericht könne der

---

69) Schunck, "Zur Klagebefugnis im Verwaltungsstreitverfahren", DVBl. 1956, S. 365. Es heißt dort: "Jedermann hat einen Anspruch darauf, daß über seinen Antrag objektiv, unter Beachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze, entschieden wird. Wenn also z. B. in einem der oben angeführten Beispiele (Anm. des Verfassers: Schunck bezieht sich hier u. a. auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 9. 1955, das den Anspruch auf Tbc.-Hilfe mangels Klagebefugnis abwies) die Entscheidung unter Verletzung der in Art. 3 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsätze ergangen ist, dann ist der Antragsteller in seinen Rechten verletzt, wobei es unerheblich ist, ob er einen gesetzlichen Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt hat bzw. ob das betreffende Gesetz "den besonderen Interessen des Kl. zu dienen bestimmt ist" (Naumann,

These Schuncks, jedermann habe einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, in dieser Verallgemeinerung nicht beitreten. Das Gericht teile vielmehr die Auffassung Bachofs [70].

Das Urteil des VGH Bremen ist in der angegebenen Fundstelle ohne Entscheidungsgründe veröffentlicht; vielmehr hat dort die Schriftleitung die Urteilsgründe sehr gekürzt zusammengefaßt wiedergegeben. Vorbehaltlich, daß sich aus den Entscheidungsgründen in ungekürzter Fassung etwas anderes ergibt, scheint uns hier ein Mißverständnis des Gerichts vorzuliegen. In Leitsatz 2 lehnt es den Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung ab und beruft sich dazu auf Bachof. Aber gerade in dieser Urteilsbesprechung bejaht ja Bachof den Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung, wenn er die Klage auf Tbc.-Hilfe dann als begründet ansieht, wenn der Gleichheitsgrundsatz verletzt ist. Und aus Art. 3 Abs. 1 GG leitet man doch den Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch her! [71]

f) Die Leitsätze des Urteils des OVG M ü n s t e r vom 16. 7. 1957, veröffentlicht in JZ 1958, S. 511 lauten:

1. Gegen die Entziehung der Tbc.-Hilfe ist ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz wegen Verletzung der VO über Tbc.-Hilfe nicht gegeben. Das Verwaltungsgericht kann insoweit die Entscheidung der Verwaltungsbehörde auch nicht auf das Vorliegen von Ermessensfehlern überprüfen.

2. Der Tbc.-Kranke kann jedoch durch Verletzung eines Rechts, das sich aus Bestimmungen außerhalb der VO über Tbc.-Hilfe ergibt, in seinen Rechten beeinträchtigt sein, z. B. durch Verletzung des Art. 3 Abs. 3 GG.

3. Soweit der Landesfürsorgeverband als Träger der Tbc.-Hilfe wirtschaftliche Tbc.-Hilfe gewährt, die unter den Richtsätzen der öffentlichen Fürsorge liegt, kann der Betroffene seinen Anspruch auf richtsatzmäßige Fürsorgeunterstützung nur gegen die Fürsorgebehörden geltend machen.

– – – – –
Fortsetzung:
DVBl. 1952, S. 406)."

70) Bachof, DÖV 1956, S. 244

71) Maunz-Dürig, Kommentar zum GG Anm. V 2 a bb) zu Art. 19 Abs. 4 GG mit Hinweis auf Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Bd 2, S. 288

g) In neuester Zeit ist noch ein Urteil des OVG L ü n e b u r g ergangen am 14. 5. 1958 - IV OVG - A 89/57 - nicht veröffentlicht.

Das Urteil beruft sich auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und weist die Klage mangels Rechtsanspruchs ab. Die Tbc.-Hilfe habe allein die Seuchenbekämpfung zum Ziele und diene dem Interesse der Volksgesundheit. Soweit sie dem Einzelnen zugute komme, handle es sich um eine nicht eigentlich bezweckte "rein tatsächliche Folge der Maßnahme zur Seuchenbekämpfung".

5. Das einzige Gericht, das sich der Rechtsprechung des LVG Rheinland-Pfalz angeschlossen hat - mit allerdings teilweise abweichender Begründung - ist der B a y e r . VGH in drei eingehenden Entscheidungen. Nachdem das Gericht schon in der Rechtsprechung zum Fürsorgerecht bahnbrechend gewirkt hatte [72], erkannte es nunmehr auch einen R e c h t s a n s p r u c h a u f T b c . - H i l f e an.

a) Urteil des B a y e r . VGH vom 5. 1. 1956, FEdV Bd 2 S. 30.

Das Urteil zitiert zuerst die verschiedenen Rechtsauffassungen der westdeutschen Obergerichte und die Kommentierung von Muthesius bei Pfundtner-Neubert. Wenn dieser erklärt habe "Einen Rechtsanspruch des Kranken gegen den Gaufürsorgeverband kennt die VO nicht", so müsse dies aus der Zeit verstanden werden, "die in der Gewährung von Rechtsansprüchen des Einzelnen gegenüber dem Staat sehr zurückhaltend war und in der niemand daran denken konnte, für irgend eine Art von Fürsorge oder ähnlichen Leistungen einen Rechtsanspruch zuzuerkennen". Ausführlich werden dann die Entscheidungsgründe des Urteils des LVG Rheinland-Pfalz wiedergegeben. Der VGH vertritt dann folgende Auffassung:

"Die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 1. 12. 1938 ... führt unter den übertragbaren Krankheiten im Sinne dieser VO u. a. in § 1 auch die Tbc. auf. Die Bestimmungen dieser VO dienen allein der Seuchenbekämpfung und enthalten keine Vorschriften fürsorglicher oder sonstiger hilfeleistender Art für die Betroffenen. Wie wenig die VO fürsorgliche Gesichtspunkte berücksichtigt, ergibt sich u. a. aus § 25, wonach die Kosten der Absonderung und ärztlichen Behandlung vom Betroffenen oder von dem ihm gegenüber Unterhaltspflichtigen zu tragen sind.

---

72) Vgl. die Entsch. des Bayer. VGH vom 8. 3. 1949, veröffentlicht in FEdV, Bd 1 S. 1 ff und n. F. Bd 2 S. 14 ff.

Die VO über Tbc.-Hilfe, die wenige Jahre nachher erlassen wurde, greift eine der in § 1 der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten genannten Seuchen heraus und gewährt den an ihr Erkrankten besondere Hilfe. Dies zeigt schon die Bezeichnung der VO, die die Überschrift "Verordnung über Tuberkulose h i l f e" trägt. Auch aus ihrem Inhalt ergibt sich nicht, daß sie etwa Vorschriften zur Bekämpfung der Tbc. im besonderen schaffen wollte. Auch der § 2 dient nicht der Seuchenbekämpfung, wenn er die Empfänger der Tbc.-Hilfe verpflichtet, den im Rahmen der Tbc.-Hilfe an sie ergehenden Anordnungen zur Förderung und Sicherung der Heilung und zur Durchführung der Absonderung und Pflege Folge zu leisten. Bezeichnenderweise steht auch hier das Interesse des Kranken im Vordergrund, während der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ein solcher Gesichtspunkt durchaus fern liegt. Daß die VO über die Tbc.-Hilfe durchweg fürsorglichen Charakter trägt, ergeben die Bestimmungen des § 2 Abs. 1 ... und des § 3, der die Grenze des steuerpflichtigen Einkommens, bis zu dem Tbc.-Hilfe gewährt wird, auf nicht weniger als 7200 DM ... festsetzt, wobei § 4 sogar ein Übersteigen dieser Grenzen zuläßt. Wenn § 1 Abs. 2 S. 1 ausspricht, daß die Tbc.-Hilfe "keine Leistung der öffentlichen Fürsorge" ist, daß sie nicht zurückzuerstatten ist und nicht der Pfändung unterliegt, so ist nach der Überzeugung des erkennenden Senats das nach dem Inhalt der VO nur dahin zu verstehen, daß die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge im Sinne der ReichsfürsorgeVO und der Reichsgrundsätze, sondern eine Fürsorge gehobener Art ist. Mit Recht bezeichnet sie daher die Entschließung des Bayer. Staatsministeriums des Innern zum Vollzug der VO über Tbc.-Hilfe vom 14.4.1943 (GuVOBl. S. 60) in Ziff. 3 Abs. 2 als "Spezialfürsorge".

Das Urteil nimmt dann Bezug auf die Entscheidungen des Bayer. VGH und des Bundesverwaltungsgerichts zum Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge. Wenn dort gesagt worden sei, daß die noch gültigen Rechtsnormen aus einer Zeit, der die heute im GG und in den Länderverfassungen niedergelegten Grundgedanken fremd waren, nunmehr aus der Schau der rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnung heraus betrachtet und demgemäß ausgelegt werden müßten, so gelte dies grundsätzlich auch für die Tbc.-HilfeVO. Allerdings könne daraus allein noch kein Rechtsanspruch auf die Sonderleistungen der VO über die Tbc-Hilfe abgeleitet werden.

"Die wirtschaftliche Fürsorge des Landesfürsorgeverbands, der einem Antrag des Gesundheitsamts entsprechend einen Tbc.-Kranken in diese "gehobene Fürsorge" aufgenommen hat, umfaßt nach § 6 Buchstabe a Reichsgrundsätze den gesamten Lebensunterhalt ... Somit muß dem Tbc.-Kranken, der in die Tbc.-Hilfe des Landesfürsorgeverbands aufgenommen ist, ein Anspruch auf die

P f l i c h t leistung der öffentlichen Fürsorge gegenüber dem Landesfürsorgeverband zuerkannt werden; denn sonst wäre der hilfsbedürftige Tbc.-Kranke schlechter gestellt als der vom Bezirksfürsorgeverband Unterstützte. Ob der Tbc.-Kranke in gewissem Umfang darüber hinaus Rechtsansprüche gegenüber dem Landesfürsorgeverband aus der VO über Tbc.-Hilfe besitzt oder ob er nur ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ... über die Gewährung von Sonderleistungen hat, kann jedenfalls dann offen bleiben, wenn feststeht, daß die erforderliche Hilfe anderweitig sichergestellt ist, da in einem solchen Fall die Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch keinesfalls gegeben sind." ...

Der Bayer. VGH ließ in dieser Entscheidung nicht nur die Frage offen, ob ein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Sonderleistungen besteht. Er nahm auch keine Stellung zu der Frage, ob ein im Verwaltungsrechtsweg geltend zu machender Rechtsanspruch auf ein Tätigwerden des Gesundheitsamts anzuerkennen ist[73] noch zu der damit in engem Zusammenhang stehenden Frage, ob bei einem ablehnenden Verhalten des Gesundheitsamts dem Tbc.-Kranken ein Anspruch gegen das Gesundheitsamt auf Stellung eines Antrags wenigstens im Rahmen des § 36 VGG zusteht.

b) Das Urteil vom 5. 1. 1956 hatte von einem Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe erst dann gesprochen, wenn der Landesfürsorgeverband "einem Antrag des Gesundheitsamts entsprechend einen Tbc.-Kranken in ... die gehobene Fürsorge aufgenommen hat". Zu jener Zeit war dem Bayer. VGH die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 9. 1955 (FEdV Bd 2 S. 1), die der Tbc.-Hilfe den Charakter einer Fürsorgeleistung völlig abspricht, noch nicht bekannt gewesen. In seiner Entscheidung vom 16. 10. 1956, FEdV Bd 2 S. 201 ff nähert sich der Bayer. VGH der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, indem er feststellt, daß dem Tbc.-Kranken k e i n R e c h t s a n s p r u c h a u f A u f n a h m e in die Tbc.-Hilfe zustehe. Er beantwortet damit indirekt die zuerst bewußt offengelassene Frage, ob dem Kranken ein Antragsrecht gegenüber dem Gesundheitsamt zu gewähren sei. Der Tbc.-Kranke hat demnach kein Recht auf Tätigwerden des Gesundheitsamts.

Soweit geht der Bayer. VGH mit dem Bundesverwaltungsgericht einig. Das Urteil fährt jedoch dann fort:

---

73) § 1 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO lautet: "Die Landesfürsorgeverbände gewähren a u f A n t r a g d e r G e s u n d h e i t s ä m t e r ... Tbc.-Hilfe nach den folgenden Vorschriften".

"Wenn der Tbc.-Kranke aber aufgrund des Antrags des Staatlichen Gesundheitsamts in die Tbc.-Hilfe aufgenommen ist, ist durch den allgemein anerkannten Anspruch auf die Pflichtleistungen der Fürsorge - der von diesem Kranken ... nunmehr gegenüber dem Landesfürsorgeverband geltend zu machen ist - eine grundsätzliche Rechtsbeziehung zwischen dem um Tbc.-Hilfe Ansuchenden und dem Landesfürsorgeverband entstanden. Nach Nr. 39 des Runderlasses des Reichsministers des Innern vom 9. 9. 1942 bewirkt die Tbc.-Hilfe keine Unterbrechung der fürsorgerechtlichen Hilfsbedürftigkeit. Nach Abs. 2 von Nr. 39 ist aber nicht Voraussetzung für das Eintreten der Tbc.-Hilfe, daß bei ihrem Beginn fürsorgerechtliche Hilfsbedürftigkeit bestanden hat. Es ist also durchaus möglich und liegt in diesem Verfahren vor, daß der fürsorgerechtliche Anspruch erst durch die Aufnahme in die Tbc.-Hilfe entsteht ..."

Im entscheidenden Punkt also divergieren Bundesverwaltungsgericht und Bayer. VGH: Wie ist die Rechtsstellung des auf Antrag des Staatlichen Gesundheitsamtes in die Fürsorge des Landesfürsorgeverbands Aufgenommenen? Das Bundesverwaltungsgericht verneint jegliche Rechtsbeziehung zwischen Tbc.-Kranken und Landesfürsorgeverband, während der Bayer. VGH annimmt, daß d u r c h d i e A u f n a h m e Rechtsbeziehungen zwischen Landesfürsorgeverband und Tbc.-Kranken entstehen.

Nachdem der VGH dem Tbc.-Kranken kein Recht auf Tätigwerden des Gesundheitsamts zuerkannt hat, andererseits die Landesfürsorgeverbände n u r auf Antrag des Gesundheitsamts tätig werden, hätte man erwarten dürfen, daß das Urteil eine rechtliche Qualifizierung dieses "Antrags" des Gesundheitsamts vornimmt. Dies ist aber nicht der Fall. Es ist wohl zu vermuten, daß das Gericht sich scheute, dem Tbc.-Kranken einen Rechtsanspruch gegen das Gesundheitsamt auf Antragstellung zuzuerkennen. Es hat damit stillschweigend den Antrag des Gesundheitsamts an den Landesfürsorgeverband als einen innerdienstlichen Akt, als ein Behördeninternum angesehen.

c) Interessante Ausführungen bringt auch das dritte Urteil des B a y e r . V G H zu dieser Frage. In der Entscheidung vom 6. 12. 1956, FEdV Bd 2 S. 330 ff führt das Gericht zu dem Problem "Aufnahme" aus:

"Voraussetzung für das Entstehen von Rechtsbeziehungen zwischen dem um Tbc.-Hilfe Ansuchenden und dem Landesfürsorgeverband ist nach der Auffassung des VGH, daß der um Tbc.-Hilfe Ansuchende durch den Landesfürsorgeverband in die Tbc.-Hilfe aufgenommen wor-

> den ist. Dabei muß von "Aufnahme" schon gesprochen werden, wenn der Landesfürsorgeverband z. B. die Gewährung von Tbc.-Hilfe nur deshalb ablehnt, weil das Einkommen des Tbc.-Kranken nach Meinung des Landesfürsorgeverbands die in der VO über Tbc.-Hilfe genannte Grenze überschritten hat. Von einer Aufnahme in die Tbc.-Hilfe kann jedenfalls dann keine Rede sein, wenn der Landesfürsorgeverband die Ablehnung der Aufnahme darauf stützt, daß nach dem Gesundheitszustand des Ansuchenden kein genügender Grund vorliegt, ihm die Vorteile der VO über die Tbc.-Hilfe zukommen zu lassen."

Im zur Entscheidung stehenden Fall sei der Kläger nicht in die Tbc.-Hilfe aufgenommen worden, denn obwohl das Gesundheitsamt einen Antrag für den Ansuchenden auf Aufnahme gestellt hatte, habe der Landesfürsorgeverband nach Prüfung der eingeholten Unterlagen die Aufnahme abgelehnt. Der Kläger könne also seine Klage nicht darauf stützen, daß er ein R e c h t auf Gewährung der Tbc.-Hilfe habe.

Das Urteil fährt dann fort:

> "Andererseits wäre es nicht verständlich, wenn der um Tbc.-Hilfe Nachsuchende, der vom Gesundheitsamt bereits befürwortend dem Landesfürsorgeverband zur Aufnahme in die Tbc.-Hilfe vorgeschlagen wurde, keine Möglichkeit haben sollte, nunmehr wenigstens die Nachprüfung der ablehnenden Entscheidung nach Maßgabe des § 36 VGG auf Ermessensfehler zu verlangen."

Dieser Auffassung des VGH kann nicht beigestimmt werden. In der Entscheidung vom 16. 10. 1956 hatte der VGH eine Klage gegen den Bescheid des Landesfürsorgeverbands, der die Aufnahme in die Tbc.-Hilfe ablehnte wegen Überschreitung der Einkommensgrenze von 7200 DM, zugelassen und zwar aufgrund von § 22, § 35 VGG: "Die Ablehnung der Tbc.-Hilfe nur wegen der Höhe des Einkommens bezeugt, daß der Landesfürsorgeverband keineswegs die Aufnahme in die gehobene Fürsorge grundsätzlich abgelehnt hat. Aufgrund dieser Aufnahme aber sind die Vorschriften der VO über Tbc.-Hilfe anzuwenden."

Wenn aber der Landesfürsorgeverband die Aufnahme mit einer anderen Begründung verweigere - in der Entscheidung vom 6. 12. 1956 mit der Begründung, der Kläger leide nicht mehr an offener Tbc. - dann solle eine Klage nur noch im Rahmen des § 36 VGG möglich sein.

Diese zu einer komplizierten Kasuistik geradezu auffordernde Entscheidung kann nicht richtig sein. Ist einmal ein Antrag des Gesundheitsamtes gestellt und verweigert der Landesfürsorgeverband die Aufnahme, gleichgültig mit welcher Begründung, so steht dem um Tbc.-Hilfe Nachsuchenden die Klage nach §§ 22, 35 VGG zu. Der Umfang der gerichtlichen Nachprüfung darf nicht von der Begründung abhängig gemacht werden, die der Landesfürsorgeverband für seinen Aufnahmeverweigerungsbescheid gewählt hat.

II. DIE LITERATUR

In der Literatur finden sich nur wenige Abhandlungen zu der Frage, ob ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe besteht. Neben einzelnen Anmerkungen zu Urteilen von Menger [74], Bachof [75], Sinthaus [76] erschien

1. ein Artikel von ADAM [77]: "Besteht ein Rechtsanspruch auf Tuberkulosehilfe?" Adam stellt dort die vier maßgeblichen Entscheidungen [78] einander gegenüber und führt aus, nachdem er das Urteil des Bayer. VGH vom 16. 10. 1956 zitiert hat:

> "Vielleicht gibt dieses Urteil [79] dem Bundesverwaltungsgericht Veranlassung, seine Rechtsauffassung nochmals zu überprüfen. Im übrigen sind die beiden Rechtsauffassungen keineswegs diametral entgegengesetzt. Ein Rechtsanspruch auf Aufnahme in die Tbc.-Hilfe wird von beiden Gerichten abgelehnt. Die Frage ist nur: Wie ist die Rechtsstellung des auf Antrag des Gesundheitsamtes in die Fürsorge des Landesfürsorgeverbands Aufgenommenen? Dabei muß in erster Linie im Auge behalten werden, daß der Landesfürsorgeverband die ganze Hilfe übernimmt, nicht etwa nur das Plus gegenüber den Leistungen der allgemeinen Fürsorge ... Würde man nach Aufnahme einen Rechtsanspruch gegenüber dem Landesfürsorgeverband aberkennen, so würde man den Tbc.-Kranken gegenüber dem Hilfsbedürftigen in der Obhut des Fürsorgeverbands schlechter stellen, ja ihn rechtlos machen; denn seinen Anspruch gegenüber dem Fürsorgeverband kann er nach der Aufnahme in die Fürsorge des Landesfürsorgeverbands nicht mehr geltend machen. Denkbar ist sogar, daß

---

74) Menger, Anm. zum Urteil des LVG Rheinland-Pfalz vom 9. 10. 1952, JZ 1953, S. 182 ff

75) Bachof, Anm. zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 9. 1955, DÖV 1956, S. 244 ff

76) Sinthaus, Anm. zum Urteil des OVG Lüneburg vom 3. 3. 1954, Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung 1954, S. 285 ff

77) Adam, "Besteht ein Rechtsanspruch auf Tuberkulosehilfe?" Zeitschrift für das Fürsorgewesen 1956, S. 354 ff

78) Die vier Entsch. sind: Rheinland-Pfalz vom 9. 10. 1953, Bundesverwaltungsgericht vom 15. 9. 1955 und Bayer. VGH vom 5. 1. 1956 und 16. 10. 1956

79) Anm. des Verfassers: Es handelt sich um das Urteil des Bayer. VGH vom

der Landesfürsorgeverband in der gehobenen Tbc.-Hilfe im Ergebnis weniger gewährt als die Fürsorge einer Großstadt mit gehobenen Richtsätzen und bedeutsamen Nebenleistungen. Ein Rechtsschutz muß hier genau so anerkannt werden, wie er im Laufe der letzten Jahre von allen Verwaltungsgerichten für die allgemeine Fürsorge anerkannt worden ist."

2. eine Abhandlung "Fortentwicklung der Tuberkulosehilfe-Verordnung" im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1951 S. 306 ff - ohne Angabe des Verfassers. Der Artikel befaßt sich mit allgemeinen Fragen der Hilfe nach der Tbc.-VO und kommt im letzten Absatz unter dem Titel "Einführung eines Rechtsmittels in die Tbc.-HilfeVO" auch auf den Anspruch des Tbc.-Kranken auf Tbc.-Hilfe zu sprechen. Dort heißt es:

"Das Tbc.-Hilfe-Verfahren ist so aufgebaut, daß das Gesundheitsamt einen Antrag auf Tbc.-Hilfe beim zuständigen Landesfürsorgeverband stellt, wenn es entsprechende Maßnahmen für erforderlich hält. Über den Antrag entscheidet der Landesfürsorgeverband ... Dem Tbc.-Kranken ist eine Mitwirkung in dem Verfahren nicht eingeräumt. Eine den §§ 3a und 7 der ReichsfürsorgepflichtVO[80]) entsprechende Bestimmung, nach welcher dem Hilfsbedürftigen ein Antrags- und Beschwerderecht zusteht, ist in der Tbc.-HilfeVO nicht enthalten. Dem Tbc.-Kranken steht somit ein besonders geordneter Beschwerdeweg nicht zur Verfügung. Die Frage, ob er aufgrund der Verwaltungsgerichtsgesetze der Länder die Anfechtungsklage erheben kann, ist z u m i n d e s t z w e i f e l h a f t. ... Wir halten es dafür für gerechtfertigt, wenn sich die Arbeitsgemeinschaft der Landesfürsorgeverbände dafür einsetzt, daß eine Beschwerdemöglichkeit für den Tbc.-Kranken im Verfahren über die Entscheidung über die Gewährung der Tbc.-Hilfe vorgesehen wird. Es widerspricht den demokratischen Rechten des Bürgers, von einer Entscheidung, die seine Lebensinteressen wesent-

---

Fortsetzung:
16. 10. 1956 - die Revision gegen das Urteil des Bayer. VGH vom 5. 1. 1956 war vom Anfechtungskläger zurückgenommen worden.

80) Anm. des Verfassers: § 3a ReichsfürsorgepflichtVO lautet: "Gegen Ablehnung der Fürsorge sowie gegen Festsetzung ihrer Art und Höhe müssen die in den Ländern für das Verwaltungsverfahren vorgesehenen Rechtsbehelfe zugelassen werden."

lich berührt, betroffen zu werden, ohne die Möglichkeit zu haben, diese Entscheidung in einem geordneten Rechtsverfahren nachprüfen zu lassen. Bei der Regelung des Beschwerdeverfahrens wäre zu berücksichtigen, daß nach dem jetzigen Aufbau der Tbc.-HilfeVO zwei Entscheidungen die Interessen des Tbc.-Kranken beeinträchtigen können, einmal die Entscheidung des Gesundheitsamts, das die Stellung eines Antrags beim Landesfürsorgeverband ablehnt und zweitens die Entscheidung des Landesfürsorgeverbands, der den Antrag des Gesundheitsamts ablehnt."

KAPITEL IV:

DER RECHTSANSPRUCH AUF TBC.-HILFE

Im vorhergehenden Kapitel wurde gezeigt, daß die Rechtsprechung überwiegend einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe verneint. Diese Rechtsprechung gründet sich auf verschiedene Überlegungen, die sich in fünf Gruppen zusammenfassen lassen:

I. Die Tbc.-Hilfe dient nicht dem Interesse des Kranken selbst wie die allgemeine Fürsorge, sondern aus seuchenpolizeilichen Gründen dem Interesse der Volksgemeinschaft.

II. Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge; dies folgt schon aus dem Wortlaut der Tbc.-HilfeVO. Ein Indiz dafür ist, daß die Tbc.-Hilfe nicht dem Rückerstattungsanspruch nach § 25 ReichsfürsorgepflichtVO unterliegt.

III. Der Wortlaut der Tbc.-HilfeVO ergibt klar, daß das Gesetz keinen Rechtsanspruch des Kranken auf Tbc.-Hilfe geschaffen hat. Das GG und insbesondere die Grundrechte haben daran nichts geändert.

IV. Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge, da sie im Gegensatz zur Hilfe nach der ReichsfürsorgepflichtVO und den Reichsgrundsätzen keine Hilfsbedürftigkeit zur Voraussetzung hat.

V. Die Bekämpfung der Krankheit ist Aufgabe des Gesundheitsamtes; dies folgt aus der Normierung, die ausschließlich dem Gesundheitsamt die Möglichkeit gibt, einen Antrag auf Gewährung der Tbc.-Hilfe zu stellen. Die Verpflichtung der Landesfürsorgeverbände, Tbc.-Hilfe zu gewähren, besteht daher nur gegenüber dem Gesundheitsamt und nicht gegenüber dem Kranken.

Diese Überlegungen können unserer Meinung nach die Entscheidungen, die einen Rechtsanspruch auf Gewährung von Tbc.-Hilfe ablehnten, nicht tragen. Sie gehen am Wesen der Tbc.-Hilfe vorbei und sind teilweise rechtsirrig. Im folgenden soll nun dargelegt werden, warum diese Ausführungen der Gerichte nicht durchschlagend sind.

I. DIE TBC.-HILFE IST NICHT NUR EINE MASSNAHME DER SEUCHENBEKÄMPFUNG, SONDERN AUCH DER GESUNDHEITS-FÜRSORGE

Will man die Tbc.-Hilfe klassifizieren, so muß man von der Entwicklung der Seuchenbekämpfung, insbesondere der Tbc.-Bekämpfung ausgehen. Wir verweisen dabei weitgehend auf das Kapitel "Die Geschichte der Tuberkulose und ihrer Bekämpfung in Deutschland". Ebenso wie sich aus der polizeilichen Aufgabe der Armenpflege die heutige Fürsorge entwickelt hat[81], entstand aus der Seuchenpolizei im Laufe der Jahrzehnte die Aufgabe der staatlichen Gesundheitsfürsorge.

Einst war der Hilfsbedürftige "Störer der öffentlichen Ordnung", die Armenpflege wurde nicht um seinetwillen gewährt, sondern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. So dienten auch die Maßnahmen der Seuchenbekämpfung in erster Linie dem Schutz der Allgemeinheit. In den letzten hundert Jahren aber wandelte sich die Wertung des Einzelmenschen. Er war nicht mehr nur Glied der Masse - seine Individualität wurde anerkannt, staatliche Maßnahmen zu seinem Schutze ergriffen[82]. Dies bedeutet keinen schrankenlosen Liberalismus mehr, wie er im 19. Jahrhundert propagiert wurde. Die Verantwortlichkeit des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft wird nicht in Abrede gestellt. Aber der Einzelne ist nicht mehr Objekt eines Kollektivismus.

Diese veränderte Sicht des Einzelmenschen[83] ließ auch aus der Seuchenpolizei die Gesundheitsfürsorge entstehen. Die eine hat die andere nicht verdrängt, noch schließen sich die Maßnahmen gegenseitig aus. Die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete des Gesundheitswesens bekam nur eine doppelte Zielsetzung: Hier Schutz der Allgemeinheit vor ansteckenden übertragbaren Seuchen, Erhaltung der Volksgesundheit - dort aber auch Betreuung und Hilfe für den einzelnen von der Seuche bereits Heimgesuchten.

---

81) Siehe Kapitel II: "Der Anspruch auf allgemeine öffentliche Fürsorge in seiner geschichtlichen Entwicklung", S. 24-33.

82) Von dem Interregnum des Dritten Reiches soll hier abgesehen werden.

83) Die Krönung dieser Entwicklung ist wohl Art. 1 Abs. 1 GG, der als Oberstes Konstitutionsprinzip die Basis für das Wertsystem des GG geworden ist (vgl. Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Anm. I 4 und 6 zu Art. 1 Abs. 1 GG)

Die Aufgabe der Gesundheitsfürsorge wurde mit der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung den verschiedenen Sozialleistungsträgern zugewiesen; für den Personenkreis außerhalb der Sozialversicherung aber übernahm die öffentliche Fürsorge die gesundheitliche Betreuung. Die Bekämpfung der Tbc., die Unterbringung der Erkrankten in Heilanstalten war jahrzehntelang ein wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Fürsorge. N e b e n dieser Fürsorge bestanden von Anfang an auch anders geartete Aufgaben nach den Gesetzen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten.

Vergleicht man die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 1. 12. 1938, RGBl. I S. 1721 mit der Tbc.-HilfeVO von 1942, so hat man geradezu ein Musterbeispiel für die verschiedenen Aufgaben des staatlichen Gesundheitswesens: Seuchenpolizei u n d Gesundheitsfürsorge.

§ 1 der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zählt u. a. als übertragbare Krankheit auch die Tbc. auf. Die Maßnahmen, die auf Grund dieser VO gegen Tbc.-Kranke ergriffen werden können (z. B. Absonderung § 11, Verbot der Berufsausübung § 12, polizeiliche Aufforderung zu ärztlicher Behandlung § 23), sind ausschließlich Maßnahmen der S e u c h e n b e k ä m p f u n g . Die VO von 1938 hat nur eine Zielrichtung: Schutz der Volksgesundheit. Das kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß sie nicht eine einzige fürsorgerechtliche Bestimmung zugunsten der von der Seuche Betroffenen enthält. Das geht soweit, daß selbst die Kosten für die Maßnahmen von dem Betroffenen oder dem ihm gegenüber Unterhaltspflichtigen zu tragen sind, § 25.

Die VO von 1942 unterscheidet sich von der VO von 1938 schon durch den Titel. Es heißt nicht etwa "VO zur Bekämpfung der Tuberkulose", sondern es heißt "VO über die Tuberkulose h i l f e". Diese Tbc.-HilfeVO hat nicht aus dem Katalog des § 1 der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eine der dort genannten Seuchen herausgegriffen und besondere Bekämpfungsmaßnahmen normiert. Die VO hat vielmehr primär eine lex specialis zu § 6 Reichsgrundsätze - Hilfsbedürftigkeit bei Krankheit - gebracht; wegen der sozialhygienischen Besonderheiten der Tbc. wurde die Hilfe bei diesem einzelnen besonderen Krankheitsfall besonders gesetzlich geregelt. Die VO gewährt besondere H i l f e . Denn man hatte erkannt, von welch entscheidender Bedeutung für die Heilung des Erkrankten neben der gesundheitlichen Fürsorge eine großzügige w i r t s c h a f t l i c h e H i l f e und Sicherung auf für die Familie ist. Die materiell-rechtliche Sondergestaltung der Tbc.-Hilfe beruht auf der Überlegung, daß eine finanziell großzügige schnelle und unbürokratische Hilfe für die an Tbc. Erkrankten notwendig ist[84]).

Diese Tendenz kommt auch klar zum Ausdruck in den Einzelbestimmungen der VO. Sie wollte nicht etwa neue Vorschriften zur Bekämpfung der Tbc. schaffen. "Auch § 2 Abs. 2 dient nicht der Seuchenbekämpfung, wenn er die Empfänger der Tbc.-Hilfe verpflichtet, den im Rahmen der Tbc.-Hilfe an sie ergehenden Anordnungen zur Förderung und Sicherung der Heilung und zur Durchführung der Absonderung und Pflege Folge zu leisten. Bezeichnenderweise steht auch hier das Interesse des Kranken im Vordergrund, während der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ein solcher Gesichtspunkt durchaus fern liegt." [85] Die Tbc.-HilfeVO trägt durchwegs f ü r s o r g l i c h e n Charakter, was sich insbesondere aus § 2 Abs. 1 ergibt:

> "Die Tuberkulosehilfe umfaßt Heilbehandlung, Absonderung und Pflege sowie w i r t s c h a f t l i c h e F ü r s o r g e für den Kranken und seine Familie."

Ein weiteres Indiz für den fürsorglichen Charakter ist auch die Regelung des § 3, der die Grenze des steuerlichen Einkommens, bis zu dem Tbc.-Hilfe gewährt wird, auf 7200 DM festsetzt [86]. Ja, § 4 der VO läßt sogar eine Hilfe bei höherem Einkommen zu.

Die VO von 1942 berücksichtigt auch einen weiteren Grundsatz der Fürsorge durch den Staat, den Grundsatz der i n d i v i d u e l l e n B e t r e u u n g [87]. Denn nur so kann § 3 interpretiert werden, in dem es heißt, daß die Landesfürsorgeverbände Tbc.-Hilfe gewähren, wenn anderweitig die "e r f o r d e r l i c h e H i l f e" nicht sichergestellt ist. Dieses "erforderlich" bedeutet ein Eingehen auf die Sonderheiten des einzelnen Falles, Hilfe soll so gewährt werden, wie es für den Betroffenen am günstigsten ist.

Die Tbc.-HilfeVO unterscheidet sich auch dadurch von der VO von 1938, daß sie Hilfe auch für Tbc.-Kranke gewährt, die mit seuchenpolizeilichen Maßnahmen gar nicht ergriffen werden können. Darunter fallen die Personenkreise,

---

84) Vgl. die Ausführungen von WEX im Urteil des LSG B r e m e n vom 24.8. 1954, veröffentlicht in Sammlung Breithaupt, 43. Jahrg., S. 985 ff.

85) Entsch. des Bayer. VGH vom 5.1.1956, FEdV Bd 2 S. 30

86) Der Betrag von 7200 DM Jahreseinkommen entsprach z. Z. des Erlasses der VO der Grenze der Angestelltenversicherungspflicht.

87) In diesem Kapitel unter II. werden wir auf die Prinzipien der Fürsorge, auch auf den Grundsatz der Individualität näher eingehen.

die nicht an offener Tbc. leiden, sondern etwa an Bauch-Tbc. oder auch an inaktiver Tbc. Der Bayer. VGH[88]) hat zwar die Klage auf Tbc.-Hilfe deswegen als unbegründet abgewiesen, da der Landesfürsorgeverband nicht ermessensfehlerhaft gehandelt habe, wenn er bei Vorlage einer inaktiven Tbc. eine Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO abgelehnt habe. Daraus kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß solche Fälle nicht übertragbarer Tbc. nicht auch grundsätzlich unter die Tbc.-HilfeVO fallen. Denn anders als die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, die, wie schon der Titel sagt, die Bekämpfung der Tbc. als einer übertragbaren Krankheit zum Ziele hat, spricht die Tbc.-HilfeVO nur von "Tuberkulose"; und auch eine inaktive Tbc. ist eine Tbc. im Sinne der VO von 1942. Eine davon zu scheidende Frage ist, ob auch eine Heilbehandlung nötig ist. Daß für die Entscheidung dieser Frage dem Gesundheitsamt (für die Stellung des Antrags) und dem Landesfürsorgeverband, der auf Grund ärztlicher Gutachten über die Aufnahme in die Tbc.-Hilfe entscheidet, eine gewisse Ermessensfreiheit eingeräumt werden muß, steht außer Zweifel. Denn nicht jede inaktive Tbc. erfordert eine Heilbehandlung.

Der Gesetzgeber wollte also über die Bekämpfung der Tbc. als Volksseuche hinaus allen Tbc.-Kranken h e l f e n ; die Tbc.-HilfeVO vertritt eine fortschrittliche Auffassung, legt das Schwergewicht auf eine großzügige Betreuung der Kranken; daß die Tbc.-HilfeVO die erfolgreiche Entwicklung der Gesundheitsfürsorge, die unter der Sozialgesetzgebung und den Fürsorgegesetzen von 1924, insbesondere auf Grund von § 6 Reichsgrundsätze, begonnen hatte, abbrechen wollte: dafür besteht kein Anzeichen. Die VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten setzte die Tradition der Gesetze zur Seuchenbekämpfung fort[89]). Die VO über die Tbc.-Hilfe hätte ohne weiteres, wenn sie wirklich seuchen-polizeiliche Maßnahmen hätte bringen wollen, in die VO vom 1.12.1938 eingearbeitet werden können. Die Tbc.-HilfeVO hat aber eine andere Zielrichtung, sie steht als Gesundheitsfürsorge n e b e n den seuchenpolizeilichen Gesetzen.

Dies verkennt das OVG L ü n e b u r g , wenn es in seinem Urteil[90]) vom 3.3.1954 ausführt:

---

88) Entsch. des Bayer. VGH vom 6.12.1956, FEdV Bd 2 S. 330

89) Vgl. z.B. Gesetz betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30.6.1900, RGBl. I S. 306
Impfgesetz vom 8.4.1874, RGBl. I S. 31
Gesetz zur Bekämpfung der Papageienkrankheit und anderer übertragbarer Krankheiten vom 3.7.1934, RGBl. I S. 532

90) Entsch. des OVG Lüneburg vom 3.3.1954, FEdV Bd 2 S. 10

"Die VO steht in engem Zusammenhang mit der VO zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ... Beide VO ergänzen einander in der Weise, daß die Tbc.-HilfeVO die Finanzierung der Bekämpfungsmaßnahmen regelt, während die VO vom 1.12.1938 die gesetzliche Grundlage für die Durchführung, notfalls Erzwingbarkeit dieser Maßnahmenliefert."

Denn beide VO regeln die Finanzierung s e l b s t ä n d i g und teilweise anders geartet. Nach § 25 Abs. 1 der VO von 1938 trägt die Kosten der Maßnahmen nach §§ 11 Abs. 2, 13 Abs. 2 und 23 der Betroffene oder der diesem gegenüber Unterhaltspflichtige. Für einen Sonderfall erst tritt als Kostenträger die öffentliche Fürsorge ein nach § 25 Abs. 2. Nach der Tbc.-HilfeVO trägt aber der Landesfürsorgeverband p r i m ä r alle Kosten, auch die der Absonderung und der Heilbehandlung. Und vor allem auch die Kosten der wirtschaftlichen Fürsorge. Der große Fortschritt durch die Tbc.-HilfeVO bestand ja gerade darin, daß ü b e r die Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung hinaus der Einzelne betreut werden sollte und deshalb völlig aus der ReichsfürsorgepflichtVO herausgenommen wurde. Selbständig anstelle der allgemeinen Fürsorge wurde eine Fürsorge geschaffen, die nur für den Tbc.-Kranken Geltung haben sollte und die die Hilfsbedürftigkeit und die Unterstützungsmaßnahmen in den Grenzen der §§ 3 und 4 e i g e n s t ä n d i g regelt.

Es kann natürlich nicht bestritten werden, daß die Hilfe für den einzelnen Tbc.-Erkrankten nach der Tbc.-HilfeVO a u c h eine Maßnahme zur Bekämpfung der Seuche im Interesse der Volksgesundheit darstellt. Aber das Interesse der Volksgesundheit steht nicht so im Vordergrund, "daß daneben der Interessenschutz des Empfängers zurücktritt" [91]. Eine Erkrankung an Tbc. ist keine Bagatell-Krankheit wie etwa eine Erkältung; es handelt sich um eine das L e b e n b e d r o h e n d e Krankheit. Das Leben kann davon abhängen, ob eine Kur durchgeführt wird oder nicht. Bei einer derartigen Lage ist doch das Interesse des einzelnen Betroffenen nicht derart untergeordnet! Es wird zwar durch die Absonderung z.B. vermieden, daß Bazillen übertragen werden; insoweit stellt die Absonderung eine Maßnahme zur Seuchenbekämpfung dar. Aber in der Absonderung und der damit verbundenen Pflege und Heilung liegt auch die gesundheitsfürsorgliche Maßnahme, die dem einzelnen Betroffenen die Gesundheit und Arbeitskraft wiedergibt, ihm u.U. das Leben rettet, ihn aus dem Siechtum erlöst.

---

91) so Bachof in DÖV 1956, S. 244

Nach all dem kann nicht zweifelhaft sein, daß es sich bei den Maßnahmen auf Grund der Tbc.-HilfeVO nicht nur um Maßnahmen zur Bekämpfung der Tbc. als Seuche handelt, sondern auch, und sogar überwiegend um Gesundheitsfürsorge.

II. DIE TBC.-HILFE IST EINE GEHOBENE ÖFFENTLICHE FÜRSORGE

Wenn man die Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts teilt, öffentliche Fürsorge seien ausschließlich die Leistungen nach der ReichsfürsorgepflichtVO und den Reichsgrundsätzen, so muß man wohl zu dem Schluß kommen, daß die Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO nicht öffentliche Fürsorge ist. Denn § 1 Abs. 2 S. 1 dieser VO bestimmt ja expressis verbis:

"Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge."

In diesem Sinne zitiert ein Urteil [92] des Landessozialgerichts Bremen auch ein Gutachten von Muthesius; das Gutachten lautet auszugsweise:

"Die VO vom 8. 9. 1942 sagt in § 1 Abs. 2, daß die Gesamtheit ihrer Leistungen keine Leistungen der öffentlichen Fürsorge sind. Nach dem Rechtszustand von 1942 konnte die VO mit der Bezeichnung öffentliche Fürsorge nur meinen, daß die Gesamtheit der Leistungen der Tbc.-Hilfe in allen Fällen, also auch da, wo sie an Hilfsbedürftige im Sinn der ReichsfürsorgepflichtVO gewährt wird, keine Leistungen darstellen, deren Regelung sich in der ReichsfürsorgepflichtVO und den Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge finden. Daß die VO sich mit dieser negativen Regelung begnügt, kann nur sagen, daß die Rechtsnatur der Tbc.-Hilfe allein aus dem Recht der Tbc.-Hilfe selbst abzulesen ist, da andere gesetzliche Bestimmungen, die über die Rechtsnatur der Leistungen der Tbc.-Hilfe etwas aussagen, nicht vorhanden sind. Es gelten also weder für die Empfänger der Tbc.-Hilfe die Bestimmungen des Fürsorgerechts über Rechte und Pflichten des Empfängers einer Leistung noch gilt die fürsorgerechtliche Rangordnung (sogen. Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge) für die Tbc.-Hilfe."

---

92) Urteil des Landessozialgerichts Bremen vom 24. 8. 1954, Breithaupt Sammlung von Entscheidungen, 43. Bd, S. 985 ff

Das Bundesverwaltungsgericht sieht vielmehr die Tbc.-Hilfe als eine "selbständig n e b e n den öffentlichen Fürsorgeleistungen stehende staatliche Leistung" an. Daraus ist zu folgern, daß das Gericht eine z w e i f a c h e Hilfsbedürfigkeit bei ein und derselben Person annimmt:

a) Hilfsbedürftigkeit nach der ReichsfürsorgepflichtVO;
b) Hilfsbedürftigkeit nach der Tbc.-HilfeVO.

Dieselbe Ansicht hat wohl auch der Bayer. VGH, wenn er in seinem Urteil vom 5. 1. 1956 ausführt:

"Die wirtschaftliche Fürsorge des Landesfürsorgeverbands, der einem Antrag des Gesundheitsamts entsprechend einen Tbc.-Kranken in diese "gehobene Fürsorge" aufgenommen hat, umfaßt nach § 6 Buchstabe a Reichsgrundsätze den gesamten Lebensunterhalt ... Somit muß dem Tbc.-Kranken, der in die Tbc.-Hilfe des Landesfürsorgeverbands aufgenommen ist, ein Anspruch auf die Pflichtleistungen der öffentlichen Fürsorge gegenüber dem Landesfürsorgeverband zuerkannt werden ... Ob der Tbc.-Kranke in gewissem Umfang darüber hinaus Rechtsansprüche gegenüber dem Landesfürsorgeverband aus der Tbc.-HilfeVO besitzt oder ob er nur ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Gewährung von Sonderleistungen hat, kann jedenfalls dann offen bleiben, wenn feststeht, daß die erforderliche Hilfe anderweitig sichergestellt ist ..."

Und im Karteisatz zum Urteil vom 16. 10. 1956 heißt es unter Ziff. 2:

"... Ist ein Tbc.-Kranker in die Tbc.-Hilfe aufgenommen worden, so richtet sich sein etwaiger Anspruch auf die P f l i c h t leistungen der öffentlichen Fürsorge nunmehr gegen den Landesfürsorgeverband."

Diese Ansicht vertritt auch Bachof[93], wenn er schreibt, daß der Fall der "Hilfsbedürftigkeit" durch Krankheit gar nicht in der Tbc.-HilfeVO geregelt wird, sondern im Fürsorgerecht. "Wird der Kranke durch seine Krankheit hilfsbedürftig, so steht ihm ja durchaus ein Rechtsanspruch zu; freilich nicht ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe, sondern ein solcher auf allgemeine Für - sorge ..."

---

93) Bachof in seiner Anm. zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. 9. 1955 in DÖV 1956, S. 244 - siehe oben Kapitel III, I 3

Diese Entsch. wie Bachof übersehen aber, daß die Tbc.-Hilfe nicht n e b e n , sondern a n d i e S t e l l e der Tbc.-Fürsorge nach der ReichsfürsorgepflichtVO und den Reichsgrundsätzen getreten ist und nicht etwa nur Leistungen gebracht hat, die auf die allgemeinen Pflichtleistungen der öffentlichen Fürsorge aufstocken.

Gemäß § 6 Abs. 1 ReichsfürsorgepflichtVO und § 6 Abs. 1 Buchstabe b Reichsgrundsätze umfaßt die Fürsorge auch Krankenhilfe sowie Hilfe zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Es war vor dem Erlaß der Tbc.-HilfeVO völlig unbestritten, daß auf Grund der ReichsfürsorgepflichtVO und der Reichsgrundsätze auch Tbc.-Hilfe geleistet wurde. Nachdem bereits für Blinde und Hirnverletzte durch die VO vom 28. 6. 1940 RGBl. I S. 937 eine S o n d e r f ü r s o r g e geschaffen worden war[94], nahm nun die Tbc.-HilfeVO vom 8. 9. 1942 einen Teil der Krankheitsfürsorge wegen ihrer Bedeutung aus der ReichsfürsorgepflichtVO heraus und verselbständigte die Fürsorge für den Tbc.-Kranken. Die VO von 1942 hat aber nicht nur die Krankheitsfürsorge verselbständigt, sondern durch § 2 Abs. 1 den Tbc.-Kranken v ö l l i g aus dem allgemeinen Fürsorgerecht herausgenommen. Denn die Tbc.-Hilfe umfaßt danach auch die w i r t s c h a f t l i c h e Fürsorge für den Kranken und dessen Familie. Gleichberechtigt stehen sich zwei Gruppen von Fürsorgeleistungen gegenüber:

1. Heilbehandlung, Absonderung und Pflege (also Leistungen, die sich mit der E r k r a n k u n g befassen) und

2. wirtschaftliche Fürsorge.

---

94) Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden weitere "Sonderfürsorge-Bestimmungen" geschaffen, z. B. im Bundesversorgungsgesetz vom 20. 12. 1950, BGBl. I S. 791, §§ 25 ff, insbesondere auch § 25 Abs. 2 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 6. 6. 1956, BGBl. I S. 469, der lautet:

"Für Kriegsblinde, Ohnhänder, Querschnittgelähmte, die eine Pflegezulage beziehen und sonstige Empfänger einer Pflegezulage sowie für Hirnverletzte und Beschädigte, deren Minderung der Erwerbsfähigkeit wegen Erkrankung an Tbc. wenigstens 50 vom Hundert beträgt, ist eine wirksame S o n d e r f ü r s o r g e sicherzustellen."

Eine Sonderfürsorge brachte auch § 10 des Gesetzes über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer vom 19. 6. 1950, BGBl. I S. 221. - Man sieht, Sonderfürsorgegesetze außerhalb der Fürsorge nach der ReichsfürsorgepflichtVO sind keine Einzelfälle.

Mit dieser "wirtschaftlichen Fürsorge" kann aber nur die allgemeine Fürsorge gemeint sein, die nach § 6 Buchstabe a Reichsgrundsätze den Lebensunterhalt, insbesondere Unterkunft, Nahrung, Kleidung und Pflege umfaßt. Der Tbc.-Kranke soll diese Leistungen aber nicht auf Grund der ReichsfürsorgepflichtVO und der Reichsgrundsätze verlangen können, sondern expressis verbis (§ 2 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO) auf Grund der Tbc.-HilfeVO.

Auf diese Interpretation weist auch die Zuständigkeitsregelung der Tbc.-HilfeVO hin. Im allgemeinen Fürsorgerecht ist primär der Bezirks-Fürsorgeverband zur Unterstützung zuständig (§ 7 ReichsfürsorgepflichtVO); die Landesfürsorgeverbände sind nur für besondere Fürsorgeangelegenheiten zuständig (vgl. z.B. den Zuständigkeitskatalog in Art. 4 des Bayer. Fürsorgegesetzes vom 23.5.1939 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 19.1.1953, GVBl. S. 9 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 ReichsfürsorgepflichtVO). Nach der Tbc.-HilfeVO gewährt aber der Landesfürsorgeverband - und nicht der Bezirksfürsorgeverband - die "wirtschaftliche Hilfe". Es ist also nicht so, daß der Bezirksfürsorgeverband für den Tbc.-Kranken die allgemeinen Pflichtleistungen nach der ReichsfürsorgepflichtVO und den Reichsgrundsätzen trägt und der Landesfürsorgeverband nur das Plus der Tbc.-Hilfe. Der Gesetzgeber sah also die Tbc.-Hilfe als ein einheitliches Ganzes an, nicht etwa zusammengesetzt aus allgemeinen Pflichtleistungen und Sonderleistungen. Diese gesamte Tbc.-Hilfe trägt der Landesfürsorgeverband; der Kranke ist also auch zuständigkeitshalber aus der allgemeinen Fürsorge herausgenommen.

In ein und derselben Person kann also nicht Hilfsbedürftigkeit nach dem allgemeinen Fürsorgerecht eintreten und gleichzeitig nach der Tbc.-HilfeVO. Der Kranke soll und kann im Falle der Hilfsbedürftigkeit nur unter den wesentlich günstigeren Voraussetzungen der Tbc.-HilfeVO die Tbc.-Hilfe erhalten.

Verneint man nun wie das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe, so ergibt sich folgendes paradoxes Ergebnis:

> Der Hilfsbedürftige der öffentlichen Fürsorge im Sinne von § 5 Reichsgrundsätze hat zur Sicherung seiner Existenz einen verfassungsmäßig begründeten Rechtsanspruch auf Leistungen der öffentlichen Fürsorge.
>
> Der Hilfsbedürftige nach den Voraussetzungen der Tbc.-HilfeVO, der vom Gesetzgeber aus mehreren Gründen (Tbc.-Bekämpfung, schweres Einzelschicksal, wirtschaftliche und finanzielle Notlage durch langdauernde Krankheit) besser gestellt werden sollte

als der Fürsorgeempfänger, hat keinen Rechtsanspruch auf die Leistungen, die zur Sicherung seiner Existenz notwendig sind. Er hat keinen Anspruch auf Krankenhilfe, wie ihn ein Minderschwerkranker, ein Nicht-Tbc.-Kranker nach § 6 Abs. 1 Buchstabe b) Reichsgrundsätze hätte!

Mit anderen Worten: d e r v o m S c h i c k s a l s c h w e r e r H e i m g e s u c h t e a l s d e r N o r m a l f a l l e i n e s H i l f s b e d ü r f t i g e n w i r d r e c h t l o s g e s t e l l t ! - ein geradezu unmögliches Ergebnis.

Schon diese Konsequenzen müssen zur Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf Tbc.-Hilfe führen, aus den gleichen verfassungsrechtlichen Erwägungen, die das Bundesverwaltungsgericht bewogen haben, einen Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge anzuerkennen.

Es ist auch nicht einzusehen, warum der Bayer. VGH im Falle der Tbc.-Hilfe nur einen Anspruch auf die Pflichtleistungen der allgemeinen Fürsorge geben will, nicht aber einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe. § 2 Abs. 1 der Tbc.-HilfeVO zählt auf, was im Falle einer Tbc.-Erkrankung gewährt werden soll: "Heilbehandlung, Absonderung und Pflege". Bestände die Tbc.-HilfeVO nicht, so würde sich der Anspruch auf Krankenhilfe nach § 6 Abs. 1 Buchstabe b Reichsgrundsätze richten. I n h a l t l i c h wäre dieser Anspruch übereinstimmend mit § 2 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO. Denn "die fürsorgerechtliche Krankenhilfe umfaßt alle Maßnahmen zur Behandlung von Krankheiten, die nach dem jeweiligen Stand der medizinischen Wissenschaft anerkannt sind ... Hierzu gehören sowohl ärztliche Behandlung, ärztlich angeordnete und überwachte Kuren und Erholungsmaßnahmen." [95]

Die Tbc.-HilfeVO wollte also primär die Voraussetzungen für die G e w ä h r u n g der Hilfe günstiger gestalten (siehe §§ 3 und 4), als dies nach der allgemeinen Fürsorge der Fall ist und hat diese Besserstellung des Kranken auch noch dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie jede Rückerstattung, wie sie § 25 ReichsfürsorgepflichtVO vorsieht, ausschloß. Wenn nun das Bundesverwaltungsgericht [96] der Ansicht ist, die Tbc.-Hilfe sei wegen Ausschluß des Kostenersatzes keine Fürsorgeleistung, so übersieht es, daß es von jeher im weiten

---

95) Muthesius, "Bundesrechtliche Grundlagen der öffentlichen Fürsorgepflicht", 5. Aufl. 1955, Anm. 8 und 9 zu § 6 Reichsgrundsätze

96) Im Urteil vom 15. 9. 1955 heißt es:
"Die Tbc.-Hilfe unterscheidet sich von der öffentlichen Fürsorge namentlich

Bereich der öffentlichen Fürsorge Leistungen o h n e Kostenersatz gegeben hat. Als Beispiele seien angeführt:

a) § 25 Abs. 4 ReichsfürsorgepflichtVO;

b) § 3 des Gesetzes über Kleinrentnerhilfe vom 5. 7. 1934 RGBl. I S. 580: "Der Empfänger der Kleinrentnerhilfe, sein Ehegatte oder seine Eltern sind nicht verpflichtet, dem Fürsorgeverband die Kosten der Kleinrentnerhilfe zu ersetzen (§§25 Abs. 1 und 15 a ReichsfürsorgepflichtVO)."

c) § 1 des Gesetzes über die Befreiung von der Pflicht zum Ersatz von Fürsorgekosten vom 23. 12. 1936, RGBl. I S. 1125: "Kosten der öffentlichen Fürsorge, die vor dem 1. 1. 1935 aufgewendet wurden, sind dem Fürsorgeverband weder von dem Unterstützten noch von seinem Ehegatten, seinen Eltern oder seinen Erben zu ersetzen. Das gleiche gilt für die Kosten einer in der Zeit vom 1. 1. bis 1. 7. 1935 gewährten öffentlichen Fürsorge, sofern der Unterstützte oder, falls ein zuschlagsberechtigter Angehöriger ... von der öffentlichen Fürsorge unterstützt worden ist, der Hauptunterstützungsempfänger vor dem 28. 11. 1932 aus der Krisenunterstützung wegen Erreichung ihrer Höchstbezugsdauer ausgeschieden war ..."

d) §§ 2 und 5 S. 3 der VO über den Ersatz von Fürsorgekosten vom 30. 1. 1951, BGBl. I S. 154;

e) § 5 Abs. 2 der VO über Sonderfürsorge für Blinde und Hirnverletzte vom 28. 6. 1940, RGBl. I S. 937.

Aus dem Ausschluß des Kostenersatzes in § 1 Abs. 2 S. 1 Tbc.-HilfeVO den Schluß zu ziehen, damit unterscheide sich die Tbc.-Hilfe grundsätzlich von der öffentlichen Fürsorge, geht zu weit. Ja es bedeutet eigentlich eine Verkennung des Wesens der öffentlichen Fürsorge. Denn das Fürsorgerecht wird vielmehr von drei anderen Prinzipien gekennzeichnet [97].

Fortsetzung:
dadurch ... daß ... sie nach § 1 Abs. 2 S. 2 nicht zurückzuerstatten ist ... Wenn der Kl. meint, es gebe auch Leistungen der öffentlichen Fürsorge ohne Rückerstattungspflicht, so verkennt er das Wesen der öffentlichen Fürsorge. Denn zu ihrem Wesen gehört es gerade, daß der Fürsorgeleistungen Begünstigte das Erhaltene an die seine individuelle Existenz sichernde Allgemeinheit zurückerstattet, sobald er dazu in der Lage ist. Die Bestimmung der VO, wonach die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge ist, bestätigt also nur, was sich bereits aus den völlig verschieden ausgestalteten Einrichtungen der öffentlichen Fürsorge und der Tbc.-Hilfe ergibt. Auch ohne eine solche Bestimmung könnte die Tbc.-Hilfe, wie sie in der VO vom 8. 9. 1942 ausgebaut ist, keine

1. Subsidiaritätsprinzip;
2. Grundsatz der individuellen Fürsorge (vgl. §§ 1, 10, 11 Reichsgrundsätze);
3. Grundsatz der Einheitsfürsorge, der besagt, daß unbeschadet einer nach fürsorgerischen Gesichtspunkten individualisierenden Fürsorge eine einheitliche Fürsorge gewährleistet werden muß. Er verbietet ferner jede unterschiedliche Behandlung wegen politischer Einstellung, wegen Zugehörigkeit zu einer Rasse, Konfession oder Nationalität, zu einer sonstigen Gruppe, Klasse oder sozialen Schicht.

Und gerade in der Tbc.-HilfeVO wird der zweite Grundsatz, das Prinzip der individuellen Hilfe, stark hervorgehoben. Die Tbc.-Kranken sollen nicht mehr nach Maßgabe des § 6 Reichsgrundsätze behandelt werden, sondern nach der Sonder f ü r s o r g e der Tbc.-Hilfe.

Zur Anerkennung der Tbc.-Hilfe als besondere Fürsorge muß auch die Überlegung führen, welchem Z w e c k die Tbc.-Hilfe dient, auf welche E r f o l g e sie abzielt. Die Tbc. ist eine übertragbare Krankheit, die die Arbeits- und Erwerbsfähigkeit des Erkrankten auf lange Zeit hinaus beeinträchtigt, ja aufheben kann. Am wirksamsten wird die Tbc. dadurch bekämpft und somit die Verbreitung begrenzt, wenn jeder neue Tbc-Fall so früh als möglich erkannt (Röntgenschirmbild-Aktion!) und rechtzeitig behandelt wird. Je früher dies geschieht, um so größer ist die Aussicht auf Heilung; um so geringer ist die Gefährdung anderer durch Bazillenübertragung, um so kürzer ist die Behandlungsdauer und damit um so niedriger die Behandlungskosten wie der Verdienstausfall und der Verlust der Volkswirtschaft. Die rechtzeitige Einleitung einer Heilungskur, insbesondere ein stationärer Krankenhaus- und Heilstättenaufenthalt setzt aber voraus, daß der Kranke der Sorge um seine Existenz und um die Existenz seiner Familie während der Dauer seiner Arbeitsunfähigkeit enthoben wird. Der Erfolg der Behandlung hängt auch weitgehend davon ab, daß der Kranke nicht von wirtschaftlichen Sorgen belastet ist, sondern mit allen seinen körperlichen und seelischen Kräften zu seiner Gesundung beitragen kann. Zu den Maßnahmen der Tbc.-Bekämpfung gehört daher nicht nur die Heilbehandlung selbst (und in dieser könnte man noch am ehesten eine Maßnahme zur Seuchen-

---

Fortsetzung:
Leistung der öffentlichen Fürsorge sein.

97) Vgl. Vorbemerkung 2 a bis c bei JEHLE, Fürsorgerecht, Textausgabe, 3. Aufl. 1956

bekämpfung im Interesse der Volksgemeinschaft sehen, denn durch sie wird der Erkrankte abgesondert und damit die Ausbreitung der Tbc. verhindert), sondern auch die wirtschaftliche Hilfe während der Heilbehandlung. Die Versorgung des Kranken und seiner Familie, die nicht nur rechtzeitig gewährt, sondern sowohl hinsichtlich des Umfangs der Leistungen wie hinsichtlich ihrer zeitlichen Ausdehnung ausreichend bemessen ist, stellt daher für den einzelnen Betroffenen wie für die Allgemeinheit das sparsamste und zugleich zweckmäßigste Mittel im Kampf gegen die Tbc. dar. Die Tbc.-HilfeVO hat also einen betont fürsorglichen Charakter zugunsten des einzelnen Betroffenen.

Wenn die Tbc.-HilfeVO also in § 1 Abs. 2 S. 1 erklärt: "Die Tbc.-Hilfe ist keine Leistung der öffentlichen Fürsorge", so ist das nur dahin zu verstehen, daß "die Tbc.-Hilfe keine Leistung der öffentlichen Fürsorge im Sinne der ReichsfürsorgepflichtVO und der Reichsgrundsätze, sondern eine

g e h o b e n e F ü r s o r g e

besonderer Art ist." 98)

---

98) Entsch. des Bayer. VGH vom 5. 1. 1956, aaO

III. DIE INTERPRETATION DER TBC.-HILFEVO UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DES BONNER GRUNDGESETZES

Im Jahre 1942 kommentierte Muthesius[99] die Tbc.-HilfeVO mit folgenden Worten:

> "Die Gewährung ist keine Ermessensleistung, erst recht keine freiwillige Leistung. Die Gaufürsorgeverbände sind dem Reich gegenüber verpflichtet, die Tbc.-Hilfe zu gewähren, sobald die Voraussetzungen dafür gegeben sind ... Einen Rechtsanspruch des Kranken gegen den Gaufürsorgeverband kennt die VO nicht. Der Kranke hat auch kein besonderes Antrags- oder Beschwerderecht."

In seiner Entsch. vom 15. 9. 1955[100] stellte das Bundesverwaltungsgericht fest:

> "Die Tbc.-Hilfe ist nicht im Interesse der Kranken selbst, sondern aus seuchenpolizeilichen Gründen im Interesse der Volksgesundheit geschaffen worden ... Ein Rechtsanspruch des Kranken läßt sich ... nicht ... begründen ... Die Grundrechte des GG haben an dieser Rechtslage nichts geändert. Sie ergeben weder unmittelbar einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe noch einen entsprechenden Auslegungsmaßstab für die VO vom 8. 9. 1942."

Dasselbe Gericht hatte den Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge anerkannt[101], da die Leitgedanken des GG dazu führten, das Fürsorgerecht dahin auszulegen, "daß die Rechtspflicht zur Fürsorge deren Träger gegenüber dem Bedürftigen obliegt und dieser einen entsprechenden Rechtsanspruch hat."

Haben nun das GG, die Grundrechte, die Vorstellung, von der das GG ausging, die vorverfassungsmäßigen Ideen und Leitsätze, wirklich nichts an der Rechtslage des Jahres 1942 geändert? Schon das erste Urteil, das einen Anspruch auf Fürsorge erkannte, gründete sich auf dem S o z i a l s t a a t s p r i n z i p . Wir wollen nun untersuchen, welche Auswirkungen die Sozial-

---

99) Muthesius bei Pfundtner-Neubert, "Das Deutsche Reichsrecht" aaO
100) Entsch. des Bundesverwaltungsgerichts. FEdV, Bd 2 S. 1
101) Entsch. des Bundesverwaltungsgerichts, FEdV, Bd 1 S. 55 ff

staatserklärung des Art. 20 GG auf die Interpretation der Tbc.-HilfeVO hat.

Der Bayer. VGH hatte einen Rechtsanspruch auf allgemeine Fürsorge anerkannt, indem er den R e c h t s a n s p r u c h aus Art. 3 der Bayer. Verfassung - Sozialstaatsprinzip - ableitete. Er hatte sich insoweit von der Ansicht NAWIASKY-LEUSSER distanziert [102], die in der Sozialstaatserklärung der Bayer. Verfassung nur einen P r o g r a m m s a t z sahen.

Art. 20 und 28 GG nahmen dann in den Verfassungstext das Wort "sozial" auf, in sprachlicher Hinsicht mit den Begriffen "Bundes"- bzw. "Rechtsstaat" verbunden, was zu verschiedenen Deutungen Anlaß gab [103]. "Daß mit der Verbindung eine innere Beziehung zwischen "sozial" und "Rechtsstaat" hergestellt werden sollte, ist unzweifelhaft [104]. Trotzdem wurde dieser immerhin ungewöhnlichen Qualifizierung zunächst nicht viel Beachtung geschenkt. Der Anstoß zur Diskussion, die seitdem nicht mehr erlahmte und auch noch keine einheitliche Betrachtungsweise hat entstehen lassen, erfolgte durch H. P. IPSEN. In seiner Rede "Über das Grundgesetz", gehalten am 17. 11. 1949 in Hamburg [105], sprach er von der "sozialen, nicht mehr nur liberalen Funktion der Grundrechte".

> "Wenn die Entscheidung des GG zum Sozialstaat etwas Wesentliches und Tieferes sein will als eine wohlfeile Formel aus Kompromiß und Konzession oder auch nur eine unverbindliche Verheißung, so bedeutet sie Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit seines Staates zur Gestaltung der sozialen Ordnung. Nur eine solche Deutung wird der besonderen gegenwärtigen Lage des Deutschen Staatswesens gerecht Und sie entspricht auch der modernen Staatsstruktur schlechthin, die sich seit Jahrzehnten von der Zerklüftung in Staat und Gesellschaft entfernt hat ... Ich spreche daher am Beginn nachdrücklich einer Ausdeutung und Auslegung des GG das Wort, unter aller gebotenen Respektierung der eindeutig erkennbaren Verfassungsentscheidungen ...,

---

102) Nawiasky-Leusser, Kommentar zur Bayer. Verfassung, Erläuterungen zu Art. 3 S. 79/80

103) Vgl. die Zusammenstellung bei von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957, Anm. VII 1 zu Art. 20 GG

104) von Mangoldt-Klein aaO Anm. VII 1 zu Art. 20 GG

105) Hamburg, Selbstverlag der Universität, 1950

die grundsätzliche Entscheidung für den Sozialstaat im Sinne der Gestaltung der Sozialordnung zu vertiefen und zu verbreitern."

Die Deutungen, die dieser Begriff seitdem erfahren hat, sind mannigfacher Art. MAUNZ [106] versteht darunter, "daß der Staat nach den Grundsätzen der s o z i a l e n G e r e c h t i g k e i t aufgebaut sein soll, oder daß das gesamte Recht eine soziale Tendenz haben soll. Obschon diese Forderung der Endgültigkeit und Umwandelbarkeit im einzelnen entbehrt, kann sie doch für die Gesetzgebung wie für die Vollziehung wichtige Fingerzeige geben. Soziale Gerechtigkeit ist jenes Verteilungsprinzip, das jeder Schicht oder Gruppe in der Bevölkerung die ihr zukommenden Rechte einräumt, insbesondere die wirtschaftliche und kulturelle Lebensfähigkeit auf einem angemessenen Niveau (Standard) ... Ein sozialer Staat ist hiernahe ein Staat, der die wirtschaftliche oder kulturelle Unterdrückung oder schwere Benachteiligung einer Schicht oder Gruppe ablehnt, bekämpft und zu beheben sucht. Für Gerichte und Verwaltungsbehörden enthält der Ausdruck "sozial" eine Richtlinie, die zur Aufdeckung der Gesamtlage eines konkreten Tatbestandes in einer bestimmten Richtung drängt und das Ermessen der entscheidenden Stellen bindet."

Der B o n n e r K o m m e n t a r [107] sieht in der Formulierung der Art. 20 und 28 GG "eine programmatische Forderung in Gestalt eines Bekenntnisses zum Sozialstaat".

Von MANGOLDT-KLEIN, Das Bonner Grundgesetz [108] schließen sich weitgehend der Auffassung Ipsens [109] an; die Sozialstaatsklausel sei Staatszielbestimmung und G r u n d s a t z z u r A u s l e g u n g d e s b e s t e h e n d e n R e c h t s . Von Mangoldt-Klein zitieren dabei eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. 4. 1954 [110], die auszugsweise lautet: "Wenn auch die Wendung vom "sozialen Bundesstaat" nicht in den Grundrechten, sondern in Art. 20 des GG ... steht, so enthält sie doch ein Bekenntnis zum Sozialstaat, das bei der Auslegung des GG wie bei der Auslegung anderer Gesetze von entscheidender Bedeutung sein kann ..."

Einen gewichtigen Diskussionsbeitrag stellte die Abhandlung "Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat" von Dürig [111]. Eine Verfassung, die sich für den Sozialstaat entschieden habe, habe sich damit auch positiv-rechtlich für

106) Maunz, Deutsches Staatsrecht, 7. Aufl. 1958 S. 59/61
107) Bonner Kommentar, Erläuterungen II 1 d (Wernicke) zu Art. 20
108) Mangoldt-Klein aaO Anm. VII 2 b zu Art. 20 GG
109) Ipsen, "Über das Grundgesetz" S. 17, 187

die Zuständigkeit des Staates entschieden, die Sozialordnung und damit auch die Wirtschaftsordnung zu schaffen und gestaltend in sie einzugreifen. Eine Verfassung, die diese Sozialentscheidung dem Einfluß der verfassungsändernden Mehrheit entzogen habe (Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 GG), habe damit von Verfassungswegen endgültig mit dem laisser-faire-Prinzip der Wirtschaft gebrochen und den Staat aus der Rolle des reinen Rechtsbewahrstaates befreit. Menger [112] deute den Begriff des "Sozialen Rechtsstaates" im Sinne von "Gerechtigkeitsstaat"; aber "Gerechtigkeit ist entweder schon soziale Gerechtigkeit, oder sie ist überhaupt keine" [113]. W i e aber diese Gemeinwohlgerechtigkeit auszusehen habe, das richte sich nach der Vorstellung der politisch-historischen Sozialbewegung vom Gemeinwohl. "Nach ihr aber ist der Staat verantwortlich und zuständig zur Daseinsvorsorge, Wohlfahrtsspendung und Sozialgestaltung, ist also entgegen Menger doch "Wohlfahrtsstaat", ohneRücksicht darauf, wie formalrechtlich die Einzelrechte auf soziale Leistungen aktualisiert sind."

In Kapitel III "Das Prinzip der Elementarbefriedigung" (oder: Wozu muß der Wohlfahrtsstaat mindestens tätig werden) kommt Dürig auf den materiellen Inhalt des Begriffs "sozial" zu sprechen. "Es ist unrichtig, wenn im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates der Satz "Keinesfalls darf das Mindestmaß der zum Leben notwendigen Nahrung, Kleidung und Wohnung verweigert werden" mit der Begründung gestrichen wurde, daß er nur für die Zeit der Bewirtschaftung Bedeutung haben würde," denn dieser Satz wäre immer d a s Grundrecht der Hilfsbedürftigen gewesen und hätte auch den Streit erspart, ob ein Rechtsanspruch auf öffentliche Fürsorge bestehe.

"Richtig ist, daß die Verwaltungsgerichtsgesetze selbst keinen materiellen Anspruch schaffen, sondern ihn als im materiellen Recht bestehend voraussetzen. Dieses materielle Recht ist aber selbstverständlich auch das Verfassungsrecht ... Der Verwaltungsrichter ... bleibt, auch wenn er die Verfassung auslegt, bei seiner ureigensten Aufgabe der Feststellung geltenden Rechts.

– – – – –

Fortsetzung:

110) Entsch. des Bundesverfassungsgerichts Bd 1 S. 105 ff

111) JZ 1953, S. 193 ff

112) Menger, "Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner GG", 1953

113) Dürig zitiert hier v. d. Heydte, Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer 8, S. 163

Eine Auslegung des Begriffs "sozial" ergibt, daß er auch in materieller Hinsicht einen Mindestgehalt hat, über den in der gesamten Sozialbewegung ... Einigkeit besteht ... Nach einhelliger sozialer Auffassung ist das Gemeinwohl kein "Nebenprodukt" der Privatwohle. Es ist auch nicht die Summe der Privatwohle ... Das Gemeinwohl ist ein Eigenwert, der dann nicht verwirklicht ist, wenn ein Teil der Mitglieder der Gesellschaft ein bestimmtes Maß an Einzelwohl nicht besitzt oder nicht erlangen kann. Will sich die objektive verfassungsrechtliche Entscheidung für den Sozialstaat nicht selbst wieder in ihrem materiellen Mindestgehalt aufheben, dann muß der Pflicht des Staates zur Schaffung des Existenzminimums ipso jure ein öffentlicher status positivus socialis des Einzelnen auf das Existenzminimum korrespondieren, genau so wie etwa der Entscheidung für den bürgerlichen Rechtsstaat seinerzeit ipso jure ein öffentlicher Status auf "Justizgewährung" (Rosenberg) entsprechen mußte."

Aber wer bezweifle, daß die "Sozialstaatsentscheidung" bereits die Entscheidung zum Inhalt habe, daß der Hilfsbedürftige einen Rechtsanspruch "hat", wer also dem Begriff "sozial" nicht einmal einen rechtlichen materiellen Inhalt zugestehen wolle, komme trotzdem von der Individualseite her zum gleichen Ergebnis. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG erkenne das "Recht auf Leben" an. "Wie der Ausgangspunkt der Grundrechte (Art. 1 Abs. 1) zeigt, ist der Mensch des Grundgesetzes, der das Maß allen Rechts sein soll, nicht der gerade existierende, sondern der "menschenwürdig" lebende Mensch. Der von Skeptikern gern belächelte Satz von der Menschenwürde zeitigt hier bereits die sehr reale Folge, daß unter dem "Recht auf Leben" nicht nur das "Recht auf Atmen" verstanden werden kann, sondern daß hier ein Recht auf ein Mindestmaß an lebensnötigen Gütern statuiert wird."

Nachdem bereits auf den Tagungen in Göttingen und Marburg 1951 und 1952 die sozialen Probleme des Grundgesetzes berührt worden waren, war der erste Verhandlungstag der Tagung der Staatsrechtlehrer 1953 in Bonn dem Thema "Begriff und Wesen" des sozialen Rechtsstaates" gewidmet. FORSTHOFF [114] behandelte als erster Referent das Thema in verfassungsrechtlicher Sicht. Forsthoff wertete den Sozialstaat durchaus als "rechtliche Gegebenheit", als im Verwaltungsrecht, Wirtschafts- und Arbeitsrecht "verwirklicht". Aber in verfassungsrechtlicher Hinsicht habe das GG primär für den Rechtsstaat entschieden. "Der Rechtsstaat ist nach der Ordnung des GG der primäre und mit allen Rechtsgarantien ausgestattete Wert. Eine Verbindung von Rechtsstaat

114) Forsthoff, "Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates", Veröffentlichungen der Vereinigungen der Deutschen Staatsrechtlehrer 1954 Heft 12 S. 8 ff

und Sozialstaat unter Kürzung der rechtsstaatlichen Verfassungselemente ist durch das GG ausgeschlossen." Dem Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat sei aber nicht jede rechtliche Bedeutung abzusprechen. Wenn Ipsen das grundgesetzliche Bekenntnis zum Sozialstaat als eine Staatszielbestimmung bezeichnet habe, so sei dem zuzustimmen. "Sie ist nicht nur für den Gesetzgeber verbindlich und damit programmatischer Natur, sondern bindet auch die Gesetzesanwendung in Rechtsprechung und Verwaltung unmittelbar". Die rechtliche Wirkung des Sozialstaats-Bekenntnisses sei nicht nur auf die Grundrechte beschränkt, Art. 20 I GG bezeuge die allgemeine Verpflichtung, unter den möglichen Auslegungen des Gesetzes diejenige zu wählen, "die den sozialen Bedürfnissen" am ehesten entspricht. Aus Art. 20 GG allein könne zwar noch nicht auf die Einklagbarkeit von Leistungen auf Grund der FürsorgepflichtVO von 1924 geschlossen werden. "Aber nachdem die Erweiterung des Grundrechtsschutzes und die allgemeine Tendenz nach Ausdehnung der einklagbaren Rechte im Zusammenhang mit der Verschärfung der individuellen Notlage begründete Zweifel daran wachgerufen haben, ob an der ursprünglichen Auslegung der Verordnung noch festgehalten werden kann, wird man die Sozialstaatliche Zielbestimmung des Grundgesetzes sehr wohl für die Bejahung des einklagbaren Anspruchs auf Fürsorge heranziehen können."

Der Mitberichterstatter Bachof [115] behandelte das gleiche Thema in verwaltungsrechtlicher Sicht. Die Sozialstaatserklärung deutet Bachof als "Ermächtigung und Auftrag des Staates zur Gestaltung der Sozialordnung. Dieser Auftrag ist inhaltlich auf Herstellung und Wahrung sozialer Gerechtigkeit und auf Abhilfe sozialer Bedürftigkeit durch staatliche Daseinsvorsorge gerichtet". Dieser Auftrag sei primär an den Gesetzgeber gerichtet. Für Verwaltung und Rechtsprechung sei die Sozialstaatserklärung zur Auslegung der Rechtsnormen sowie zur Begrenzung des Ermessensbereichs mit heranzuziehen. Dies gelte nicht nur für die Eingriffs-, sondern auch für die Leistungsverwaltung. - Auch das Verhältnis zwischen objektivem und subjektivem Recht müsse unter sozialstaatlichen und nicht nur unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten gesehen werden. "Ob der Leistungsempfänger dem leistungsverpflichteten Staat nur in der Position eines objektivrechtlich Begünstigten gegenübersteht und damit hinsichtlich des Leistungsempfangs von der Bereitwilligkeit und dem guten Funktionieren der leistungspflichtigen Verwaltung abhängig ist oder ob er ihr als Fordernder mit einem Anspruch entgegentreten kann, das ist für seinen status socialis von allergrößter Wichtigkeit; und zwar heute in einem Zustand durchgängigen Angewiesenseins auf solche Leistungen mehr denn je." (S. 72)

---

115) Bachof, Fundstelle wie Anm. 114

Es stehe dem Gesetzgeber frei, w e l c h e objektivrechtlichen Begünstigungen er gewähren will. Es stehe dem Gesetzgeber aber "unter einer das Rechts- und Sozialstaatsprinzip zum Staatsziel erklärenden Verfassungsordnung nicht frei", einmal gewährte objektivrechtliche Begünstigungen beliebig zu bloßen Reflexen objektiven Rechts zu erklären und ihnen den Rang echter Berechtigungen des Begünstigten vorzuenthalten. Einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung widerspreche es überhaupt, den Einzelnen zu irgendwelchen seiner Beziehungen zur Staatsgewalt als bloßes Objekt der Rechtsordnung als "Rechtsuntertan" zu betrachten. Dies sei unsozial, "soweit die Teilhabe an staatlichen Leistungen in Frage steht, da gerade hier eine bloße Objektstellung die ohnehin bestehende Abhängigkeit des sozial bedürftigen Individuums vom Staate zu unerträglichen Ausmaßen steigern muß."

Bachof stellt trotzdem die Möglichkeit bloßer Reflexe objektiven Rechts nicht in Abrede [116]. Die bisherige Lehre von den "Reflexrechten" leide aber darunter, "daß sie nicht genügend unterscheidet zwischen Reflexen, die sich als von der Rechtsordnung g e w o l l t e Begünstigungen, als g e w o l l t e Befriedigung eines Individualinteresses (ausschließlich oder auch nur neben der Befriedigung des Gemeininteresses) darstellen und solchen Begünstigungen, die einem Individualinteresse r e i n t a t s ä c h l i c h , ungewollt und mehr oder minder zufällig zugute kommen, also ohne daß der objektivrechtlichen Norm die Absicht einer Begünstigung zugrunde liegt."

In der sich anschließenden Aussprache wurden weitere Ausführungen zu dem Begriff "Sozialstaatlichkeit" gemacht, von denen folgende von Interesse für die vorliegende Arbeit sind.

ABENDROTH stellte u. a. zwei Leitsätze auf: "Die Firmierung der Bundesrepublik ... als "demokratischer und sozialer Bundesstaat" in Art. 20 GG wird durch die deutlichere Fassung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als Rechtsgrundsatz erkennbar, der in den Begriff der verfassungsrechtlichen Ordnung einbezogen ist ... Die Verbindung der drei in dieser Formulierung enthaltenen Momente der Demokratie, der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit bildet daher ein Strukturprinzip der verfassungsrechtlichen Ordnung, ohne jedoch einen positiven Rechtssatz darzustellen, weil ihr eine normgemäße ermöglichende Individualisierung fehlt. Sie enthält gleichzeitig eine aktuell wirksame Auslegungsregel des geltenden Verfassungs- und Gesetzesrechts und eine Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung und die Verwaltung der Bundesrepublik und der Länder."

---

116) vgl. Bachof "Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht", Beitrag zur Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955 S. 187 ff -siehe weiter unten-

NIPPERDEY vertrat in einem Vergleich des Art. 20 GG mit § 242 BGB die Auffassung, "sozialer Rechtsstaat" sei ein Rechtsbegriff, eine Norm, und zwar ein wichtiges Auslegungsprinzip, ein Element der verfassungsmäßigen Ordnung nach Art. 2 Abs. 1 GG, eine Schranke für den Gesetzgeber, eine Begrenzung subjektiver Rechte.

MERK hielt den Begriff des "sozialen Rechtsstaats" für einen verfassungsrechtlichen Grundsatz und Rechtsbegriff bindender Art - für einen unbestimmten Rechtsbegriff. "Danach wird man eine Handlung, sei es des Staates oder eines Einzelnen, die schlechthin nicht mehr als sozial angesehen werden kann, als einen Verstoß gegen jene Bestimmungen ansehen müssen, gegen den im Wege Rechtens vorgegangen werden kann."

Mögen bei dieser Tagung im einzelnen die Meinungen über den Rechtscharakter und die Tragweite des Begriffs "Sozialer Rechtsstaat" auch divergieren; in einem Punkte waren sich alle Redner einig. Art. 20 GG stellt zumindest ein Auslegungsprinzip für alle geltenden Gesetze dar, für die vorkonstitutionellen wie für die unter der Herrschaft des GG geschaffenen Gesetze.

Eine erschöpfende Darstellung der bisherigen Lehrmeinungen zum Begriff "Sozialstaatlichkeit" und eine eigene Interpretation bringt GERBER [117] in einer Abhandlung "Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes". Nachdem Gerber auf die Entstehungsgeschichte des Art. 20 GG, auf die daraus entstehenden Diskussionen, Lehrmeinungen, auf die Literatur und auf die Rechtsprechung zum Begriff "Sozialstaatlichkeit" eingegangen ist, versucht er selbst eine Deutung des Begriffs. "Demokratischer und sozialer Rechtsstaat" sei die Grunddeutung der eigenen Wesensart, die vom Grundgesetz dem gegenwärtigen deutschen Staatsleben zugleich mit normativer Bestimmungskraft gegeben sei. Das Wort "sozial" in Artikel 20 GG sei also nicht nur ernst zu nehmen, noch seien aus ihm "möglicherweise" bei der Auslegung des GG entscheidende Folgerungen zu ziehen, wie dies das Bundesverfassungsgericht zunächst angenommen habe [118]. Es müsse vielmehr als eine höchst bedeutsame Erkenntnis angesehen werden, wenn dieses Gericht später sich dazu bekannt habe, "daß das Grundgesetz ein besonderes Menschenbild seinen Ordnungen unterstellt hat, das nicht das eines isolierten souveränen Individuums ist, vielmehr das des Menschen, der als

117) Gerber, "Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes", Archiv des öffentlichen Rechts Bd 81, 1956 S. 1 ff

118) Gerber denkt hierbei an die Entsch. des Bundesverfassungsgerichts in Bd 1 S. 104 ff

Person in der Spannung Individuum : Gemeinschaft steht, und wenn es angenommen hat, daß diese Spannung vom GG im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und der Gemeinschaftsgebundenheit der Person gelöst worden ist, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten [119]). "Gehe das GG aber von diesem Menschenbild aus, dann könnten Folgerungen daraus nicht nur für einzelne Rechtsgebiete gezogen werden, "die Auslegung des GG ist in vollem Maße darauf aufzubauen."

Im folgenden stimmt Gerber der Ansicht SCHEUNERs [120]) zu, wenn dieser die Sozialstaatserklärung unter die "verfassungsrechtlichen Leitsätze" rechnet. Die Sozialstaatsklausel enthalte einen allgemeinen Wertungsgrundsatz, der als solcher ohne weiteres wirksam sei, soweit entsprechende Wertungen im Rechtsleben überhaupt zu vollziehen seien. Die Sozialstaatserklärung gelte nicht nur für neu zu erlassende Gesetze. Die Kraft als Richtungsnorm bewähre der Begriff "sozial" auch aus der früheren Zeit überkommenen Gesetzen gegenüber sowohl in positiver wie in negativer Hinsicht; "d.h. er bestimmt die Sinndeutung in der Weise, daß ein solches Gesetz für die Zukunft nur Bestand behalten kann, wenn es sich nach der Sozialstaatsklausel als sinnhaft deuten läßt."

Auch die R e c h t s p r e c h u n g hatte mannigfache Gelegenheit, sich mit Art. 20 GG zu befassen. In einem Vortrag "Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung" referierte darüber WERNER auf dem 21. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurs in Speyer [121]). Entscheidungen, die sich ausdrücklich auf das Sozialstaatsprinzip der Art. 20 und 28 GG bezögen, seien selten. Die Richter seien im "Anspruchsdenken" verhaftet und Art. 20 und 28 GG nennten keine konkreten Ansprüche, die im üblichen Sinn Urteilsgrundlage sein könnten. Weiterhin empfänden die Gerichte, daß in Art. 20 und 28 GG ein Staatsgestaltungsprinzip angesprochen werde, das vornehmlich andere Instanzen angehe als die Gerichte. Der Begriff "Sozialstaatlichkeit" sei ferner nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz abzulesen, der Richter müsse also, was nicht p r i m ä r seine Aufgabe sei, rechtsschöpferisch tätig werden, um zur Konkretisierung des in Art. 20 nur allgemein umschriebenen Sozialstaatsgedankens einen Beitrag zu leisten.

---

119) Gerber zitiert hier die Entsch. des Bundesverfassungsgerichts in Bd 4, S. 15 ff

120) Scheuner, "Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, Rechtsnormen und Rechtsschutz", Veröffentlichungen des Vereins der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 11, 1954

121) Werner, "Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung", Vortrag, gehalten in Speyer 1955, veröffentlicht im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd 81, 1956, S. 84 ff

Trotzdem fänden sich in der Rechtsprechung sozialstaatliche Tendenzen, wenn auch mehr oder weniger versteckt. Auf zweierlei Art gelange die Sozialstaatlichkeit trotz aller Reserviertheit der Gerichte in den Entscheidungen zum Ausdruck. Einmal dann, wenn der Gesetzgeber selbst Regelungen mit sozialstaatlichem Charakter schaffe. "Dann ist es selbstverständlich, daß die Rechtsprechung diese Willensentscheidung des Gesetzgebers übernimmt." Zum zweiten könne sich der Richter nicht vom Zug der Zeit und den Grundbestrebungen der öffentlichen Meinung distanzieren. Werner zählt die einzelnen Verwaltungsrechtsgebiete auf, in denen sozialstaatliche Tendenzen am meisten zu erkennen seien, wie Wohnraumbewirtschaftung, Lastenausgleichs- und Vertriebenenrecht, auch Arbeitsrecht und teilweise Beamtenrecht. Er kommt auf die Rechtsprechung zum Fürsorgerecht zu sprechen und begrüßt, daß die Verwaltungsgerichte einen Rechtsanspruch auf Fürsorge, teilweise unter Bezugnahme auf Art. 20 GG und dann auf Art. 2 GG anerkannt haben. Vor allem zeige sich daraus, daß bereits unter der gegenwärtigen positiven Gesetzeslage es möglich sei, dem Wandel des Staatsbildes und des Verwaltungsbegriffs verwaltungsgerichtlich Rechnung zu tragen. "In der Tat dürften die Urteile zum Klagerecht des Hilfsbedürftigen zu den Höhepunkten der verwaltungsgerichtlichen Judikatur seit dem Zusammenbruch gehören."

Zusammenfassend kann also für alle Ansichten ein G e m e i n s a m e s festgestellt werden:

Das Sozialstaatsprinzip wirkt in alle geltenden Gesetze hinein; nicht nur stellt es Maßstäbe für neu zu erlassende Gesetze auf, es wirkt auch im Wege der Auslegung auf die vorkonstitutionellen Gesetze. Ein Gesetz, vor dem GG erlassen, kann nur in Übereinstimmung mit dem GG weitergelten, der S i n n d e s G e s e t z e s muß entsprechend der S o z i a l s t a a t s k l a u s e l gedeutet werden.

Diese Sozialstaatsklausel hat aber auch einen m a t e r i e l l e n M i n d e s t g e h a l t . In Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schafft die Sozialstaatserklärung des Art. 20 GG einen Rechtsanspruch auf E x i s t e n z m i n i m u m .

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schützt das Recht auf Leben. Mangoldt-Klein [122]) nehmen an, daß es sich zwar hier um ein Grundrecht handle, es erschöpfe sich aber in einem negativen Statusrecht. Sie bezweifeln sogar, ob das Recht auf Leben außer der körperlichen auch die w i r t s c h a f t l i c h e Existenz umfasse. Jedenfalls komme dem Recht auf Leben k e i n p o s i t i v e r Inhalt zu. Degegen hat

122) v. Mangoldt-Klein, aaO Anm. V 1 zu Art. 2 Abs. 2 GG

schon HAMANN [123] Stellung genommen: "Das Recht auf Leben darf nicht lediglich als negatives Abwehrrecht verstanden werden ... es kann richtig nur aus seiner Stellung im Gesamtsystem des GG verstanden werden, insbesondere aus seinem Zusammenhang mit der Sozialstaatserklärung des Art. 20 Abs. 1 GG."

Maunz-Dürig [124] betonen dann sehr richtig, daß, wenn man Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nur als negatives Abwehrrecht betrachte, nicht zu vergessen sei, daß man auch durch U n t e r l a s s e n , nicht nur durch aktives Tun töten könne. "Es ist sogar die gefährlichste Form des modernen Genocidiums, eine physische Vernichtung unliebsamer Gruppen dadurch zu erreichen, daß man sie verhungern, verdürsten, erfrieren oder sonst nicht "mitkommen" läßt."

Das Regime der Deutschen Demokratischen Republik hat lange Jahre nach Kriegsende diese "Tötung durch Unterlassen" ohne jede erkennbare äußere Gewaltanwendung demonstriert, indem es der nicht arbeitsfähigen Bevölkerung über 65 Jahren die Lebensmittelrationen rigoros kürzte. Es kann kein Zweifel bestehen, daß solche Maßnahmen im Gebiet des GG tatbestandsmäßig eine "lebensvernichtende Unterlassung des Staates i. S. von Art. 2 Abs. 2" wären.

Ob diese "lebensvernichtende Unterlassung" r e c h t s w i d r i g ist, ergibt sich dann, wenn eine Rechtspflicht des Staates zum Handeln besteht. Und diese Rechtspflicht ist zu folgern aus der Sozialstaatserklärung des Art. 20 GG [125]. Das Grundrecht auf Leben beschränkt sich nicht nur auf den biologisch-physischen Bereich, sondern umfaßt auch das Recht auf wirtschaftliche Existenz; und aus diesem Recht auf Leben folgt der R e c h t s a n s p r u c h des Einzelnen gegen den Staat auf die Gewährung des Mindestmaßes materieller Mittel. Denn der Mensch soll nicht nur "leben", er soll auch "menschenwürdig leben" (Art. 1 Abs. 1 GG). So war es richtig, daß das OVG H a m b u r g [126] den Anspruch auf Fürsorge aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ableitete wie auch das OVG L ü n e b u r g [127] Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als Anspruchsgrundlage bezeichnete: "Der rechtliche Gehalt dieser dem Einzelnen zuerkannten Schutzstellung - durch Art. 2 Abs. 2 zuerkannten Rechtsposition - erschöpft sich nicht in Abwehrrechten gegenüber der obrigkeitlichen Gewalt, sondern hat, gerade weil sich die Bundesrepublik als sozialer Rechtsstaat versteht, einen positiv zu bewertenden Inhalt." Auch das Bundesverwaltungsgericht zog in seiner Entscheidung über die Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf Fürsorge Art. 2 Abs. 2 GG als Begründung heran.

---

123) Hamann, aaO Anm. c 8 zu Art. 2 GG
124) Maunz-Dürig, aaO Anm. III 1 a zu Art. 2 Abs. 2 GG
125) Maunz-Dürig, aaO Anm. III 1c zu Art. 2 Abs. 2 GG
126) Entsch. des OVG Hamburg vom 22. 1. 1951, DVbl. 1951 S. 311 ff
127) Entsch. des OVG Lüneburg vom 14. 3. 1951, NZ 1951 S. 524

Auf gleicher Ebene wie das "Recht auf Leben" bringt aber Art. 2 Abs. 2 S. 1 das "Recht auf körperliche Unversehrtheit". Wie aus dem "Recht auf Leben" der Anspruch auf Fürsorge hervorgeht, so hat das "Recht auf körperliche Unversehrtheit" in Verbindung mit der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge und den daraus entspringenden sozialstaatlichen Verschaffungspflichten den Anspruch auf Krankenhilfe zum Inhalt. "Es handelt sich um Fälle, wo das Vorenthalten staatlicher Leistungen mit unmittelbarer Wahrscheinlichkeit zu (weiteren und schlimmeren) Versehrungen führen muß." [128] So ist der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts [129] zuzustimmen, die den Anspruch eines Blinden auf die zur Anschaffung und Haltung eines Blindenführhundes erforderlichen Mittel anerkannte.

So ist auch der Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe anzuerkennen, denn auch hier handelt es sich um staatliche Leistungen, deren Vorenthaltung für den Betroffenen schwere Gesundheitsschäden, u. U. den Tod bedeuten kann. "Wenn schon die jedem Deutschen garantierte Existenzsicherung ihm ein Recht auf Fürsorgeunterstützung gibt, dann darf die Sicherung der Existenz nicht daran scheitern, daß dem Hilfsbedürftigen zwar der notwendige Lebensunterhalt, nicht aber die Mittel zur Bekämpfung einer existenzvernichtenden Krankheit gewährt werden." [130]

Zusammenfassend ist also festzustellen:

> Art. 2 Abs. 2 S. 1 gewährt in Verbindung mit Art. 20 GG dem Hilfsbedürftigen einen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe.

Abschließend muß hier noch den Ausführungen Bachofs entgegengetreten werden, der in seiner Urteilsbesprechung [131] ausführte, die VO über die Tbc.-Hilfe schaffe kein subjektives öffentliches Recht für den Betroffenen, es entstehe nur ein Reflexrecht für den Betroffenen.

---

128) Maunz-Dürig, aaO Anm. III 2 b zu Art. 2 Abs. 2
129) Entsch. des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. 7. 1955, DÖV 1955, S. 698
130) Entsch. des LVG Rheinland-Pfalz vom 9. 10. 1952, FEdV Bd 1 S. 61
131) Bachof, DÖV 1956, S. 244

Die Literatur zu den Fragen des s u b j e k t i v e n ö f f e n t l i c h e n R e c h t e s ist völlig unübersehbar [132]. Wir beschränken uns hier darauf, aus zwei Werken von Bachof zu zitieren.

In dem Lehrbuch "Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung" [133] schreibt Bachof auf S. 63:

> "Der Streit über das Wesen des subjektiven öffentlichen Rechts ist so alt wie der Begriff selbst. Ich fasse es mit der heute überwiegenden Meinung als die von der Rechtsordnung zur Befriedigung eines Interesses gewährte Willensmacht auf ..."

Individual- und Gemeininteresse seien aber im öffentlichen Recht oft schwer zu trennen. Die Ermittlung von subjektiven öffentlichen Rechten in der Praxis sei schwierig, da sich subjektive Rechte und Reflex objektiven Rechts durch kein äußeres Merkmal unterscheiden. Einen Anhaltspunkt gewähre die Überlegung, in wessen Interesse die Norm erlassen sei; erginge sie nicht zum Schutz bestimmter Individualinteressen, so wolle sie in der Regel auch keine subjektiven Rechte gewähren. "Es kommt hier für die Auslegung nicht nur auf die einzelgesetzliche Norm an, sondern auf das gesamte Verhältnis von Staat und Individuum in der jeweiligen konkreten Rechtsordnung, mithin in erster Linie auf das Verfassungsrecht."

– – – – –

132) Wir verweisen auf
- a) Art. 10 des Entwurfs einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg-Baden 1931: "Ein Recht eines Einzelnen liegt vor, wo er kraft öffentlichen Rechts ein bestimmtes Handeln, Dulden oder Unterlassen von der öffentlichen Gewalt oder von Dritten verlangen kann."
- b) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd 1 3. Aufl. 1924
- c) Fleiner, Institutionen 8. Aufl. 1928 S. 155 ff
- d) Georg Jellinek, "System der öffentlichen subjektiven Rechte" 2. Aufl. 1905 S. 51/52
- e) Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl. 1948 S. 152 ff
- f) Peters, Lehrbuch der Verwaltung, 1949 S. 141
- g) Forsthoff, Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1958, S. 170 ff
- h) Klein, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 8, S. 111 ff

133) Bachof, "Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, Tübingen 1951

Im Kapitel "Die Umformung rechtlich geschützter Interessen in subjektive Rechte durch Art. 19 Abs. 4 GG" kommt Bachof noch einmal auf das subjektive öffentliche Recht zu sprechen. Art. 19 Abs. 4 GG sei im Gegensatz zu den inhaltlich ähnlichen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze keine Prozeßnorm, sondern das "formelle Hauptgrundrecht" [134]. In Art. 19 Abs. 4 GG sei die Bestätigung dafür zu sehen, daß der Einzelne auf die Einhaltung einer seinem Individualinteresse dienenden Rechtsnorm auch einen Rechtsanspruch haben solle. Art. 19 Abs. 4 GG verlange nicht mehr ein außerhalb seiner selbst begründetes subjektives Recht, sondern verleihe seinerseits überall dort, wo eine der Befriedigung von Individualinteressen dienende Rechtsnorm ein bestimmtes Verhalten der öffentlichen Gewalt verlangt, dem Interessenten die bisher vielleicht fehlende Willensmacht zur Herbeiführung dieses Verhaltens und räume damit ein subjektives öffentliches Recht ein.

"Das bedeutet also: Mögen auch die Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze die Geltendmachung subjektiver Rechte zur Klagevoraussetzung machen, so ist doch unter Berücksichtigung des Art. 19 Abs. 4 die Frage nach dem Vorliegen eines subjektiven Rechts dahin zu beantworten, daß alle gegenüber der öffentlichen Gewalt rechtlich geschützten Individualinteressen heute in den Rang subjektiver öffentlicher Rechte erhoben sind." Daraus folge aber noch nicht die Klagbarkeit aller sogen. Reflexrechte. Bei diesen sei zu unterscheiden zwischen solchen, "die auf einer der Befriedigung von Individualinteressen (ausschließlich oder auch nur neben dem Allgemeininteresse) dienenden Norm beruhen" und solchen Reflexen, die dem Individualinteresse rein tatsächlich zugute kommen, ohne daß der Norm die Absicht dieses Zugutekommens zugrunde liegt.

Die Entscheidung der Frage, welche Normen ausschließlich der Allgemeinheit, welche - sei es ausschließlich, sei es neben dem Allgemeininteresse - den Individualinteressen eines engeren oder weiteren Personenkreises zu dienen bestimmt sind, war von jeher ein Hauptbemühen der Verwaltungsgerichte und wird es auch in Zukunft bleiben müssen. Die weitere Frage aber, ob der Interessent, wenn sein Interesse als durch einen Rechtssatz geschützt anzuerkennen ist, auch die Willensmacht zur Geltendmachung dieses Interesses habe, wird man heute durch Art. 19 Abs. 4 GG als ein für allemal beantwortet anzusehen haben, und zwar dahingehend, daß diese Willensmacht grundsätzlich anzuerkennen sei."

---

134) Anm. des Verfassers: Bachof verweist hier auf KLEIN, DVBl. 1949 S. 612 ff.

In der Abhandlung "Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht" [135] kommt Bachof auf S. 292 auf das Wesen des subjektiven Rechts zu sprechen. Er versteht darunter "eine seinem Inhalt nach dem Einzelnen durch das objektive Recht zuerkannte "Willensmacht" oder "Rechtsmacht". Die zentrale Frage sei aber heute wie ehedem die, "unter welchen Voraussetzungen eine objektiv-rechtliche Begünstigung des öffentlichen Rechts jene "Rechtsmacht" oder "Willensmacht" gewährt, die erst die Begünstigung zum subjektiven Recht werden läßt." Bachof zitiert dann BÜHLER [136], der folgende drei Voraussetzungen angenommen hat:

> "Subjektives öffentliches Recht ist diejenige Stellung des Untertanen zum Staat, in der er auf Grund eines Rechtsgeschäfts oder eines zwingenden zum Schutz seiner Individualinteressen erlassenen Rechtssatzes, auf den er sich der Verwaltung gegenüber soll berufen können, vom Staat etwas verlangen kann oder ihm gegenüber etwas tun darf."

Bachof modifiziert diese Definition im folgenden. Unter seinen Ausführungen interessieren für unser Thema insbesondere Kapitel VI und VII (S. 296 ff). In Kapitel VI erläutert Bachof die zweite Voraussetzung des subjektiven Rechts, "daß ein Rechtssatz der Befriedigung von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist." Wo die Rechtsordnung die Befriedigung eines Interesses befehle, dort sei das Interesse ein "rechtlich geschütztes". Wenn die Rechtsprechung das "rechtlich geschützte" Interesse vielfach mit dem "schutzwürdigen" Interesse gleichstelle, so sei dies abzulehnen; denn die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Interesses sei eine wertende Tätigkeit, die in erster Linie dem Gesetzgeber obliege. Dieser sei dazu berufen, widerstreitende Interessen gegeneinander abzuwägen und dann zu entscheiden, welche er als schutzwürdig erachte und welche nicht. Die Folge dieser Abwägung sei dann, daß er die als schutzwürdig erachteten Interessen durch einen Rechtssatz tatsächlich schütze, erst dadurch werde das "schutzwürdige Interesse" zu einem "rechtlich geschützten".

"Dennoch ist die Frage nach der Schutzwürdigkeit auch für die Gesetzesauslegung von Bedeutung. Denn oft tritt die Frage auf, ob ein Rechtssatz, der faktisch

---

135) Bachof, "Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht", Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 1955, S. 287 ff.

136) Bühler, "Die subjektiven öffentlichen Rechte", 1914 S. 21

einem Interesse zugute kommt, dieses Interesse auch zu s c h ü t z e n b e s t i m m t ist." Hier könne davon ausgegangen werden, daß ein f a k t i s c h begünstigtes Interesse dann, wenn es nach allgemeiner Auffassung als s c h u t z w ü r d i g angesehen werde, auch r e c h t l i c h geschützt sei. Es bestehe also eine Vermutung, daß schutzwürdige Interessen auch geschützte Interessen seien, "daß ein Rechtssatz, der einem Interesse faktisch zugute kommt, diesem Interesse auch zugute kommen, es schützen soll, sofern es als rechtsschutz w ü r d i g zu erachten ist."

Schwierig sei die Abgrenzung von G e m e i n interesse und I n d i v i d u a l interesse, da sich beide oft überkreuzten. Entscheidend sei, ob ein Rechtssatz, zwar nicht ausschließlich, aber a u c h konkreten bestimmbaren Individualinteressen zu dienen bestimmt sei. Eine allgemeine Regel ließe sich dafür nicht aufstellen, "vielmehr muß jeder einzelne eine Begünstigung enthaltende Rechtssatz, freilich in seinem Sinnzusammenhang mit der Gesamtrechtsordnung gesehen, auf die ihm zugrunde liegende Interessenwertung untersucht werden."

Maßgeblich sei die gegenwärtige Interessenwertung, nicht diejenige z. Z. des Erlasses der Norm. Bachof zitiert [137] dabei ein Urteil des LVG Rheinland-Pfalz. Ein typisches Beispiel für die Sinnwandlung eines in seinem Wortlaut unverändert gebliebenen Rechtssatzes, allein durch Wandlung der Interessenwertung, biete die Rechtsprechung zum Fürsorgerecht. Besondere Bedeutung für die Interessenwertung habe die jeweilige Verfassungsordnung, vor allem ihre Sicht des Verhältnisses von Mensch und Staat, "wie sie im GG in der Betonung der Menschenwürde als des zentralen Werts seiner Rechtsordnung einerseits, in der Sozialstaatserklärung andererseits zum Ausdruck gelangt ist."

"Keine Bedeutung für die Abgrenzung von Individualinteresse und Gemeininteresse kommt der Zahl der Interessenten zu. Auch ein Rechtssatz, der "alle" schützt, kann j e d e n E i n z e l n e n schützen, wie etwa an den Grundrechten ersichtlich ist. Umgekehrt beweist ein beschränkter Interessentenkreis nichts für den Schutz von Individualinteressen. Wohl aber muß der Kreis der Interessenten hinreichend bestimmt sein. Wird eine größere Gruppe von Begünstigten genannt, verbleibt der Behörde aber eine Auswahlmöglichkeit inner-

137) Das zitierte Urteil des LVG Rheinland-Pfalz vom 15. 10. 1952 JZ 1953, S. 182 ff lautet an der zitierten Stelle: ... "Wenn heute die im autoritären Staat geschaffenen Gesetze weiter angewandt werden, dann dürfen sie nicht so ausgelegt werden wie bei ihrer Verkündung, sondern so, als ob sie heute geschaffen worden wären ..."

halb dieser Gruppe, so kann der einzelne Gruppenangehörige kein subjektives Recht auf Verwirklichung der Begünstigung besitzen, weil es schon an einer diesbezüglichen gerade i h n treffenden Rechtspflicht der Behörde fehlt. Die Rechtspflicht der Behörde geht allenfalls dahin, den einzelnen Gruppenangehörigen nicht aus unsachlichen Gründen zu übergehen, und auf Einhaltung d i e s e r Pflicht kann der Gruppenangehörige auch ein Recht haben. Seine weitergehende Erwartung auf positive Berücksichtigung seines Anliegens ist hingegen nicht mehr als ein Reflex objektiven Rechts ..."

In Kapitel VII kommt Bachof abschließend auf die Frage zu sprechen, wann der objektivrechtlich Begünstigte sich auf den Rechtssatz berufen kann, wann er die "Rechtsmacht" zur Durchsetzung seines Interesses haben soll. Erst durch diese "Rechtsmacht" werde das geschützte Interesse zum subjektiven Recht. Rechtslogisch sei es durchaus denkbar, daß die Rechtsordnung den Interessentenschutz ausschließlich durch eine Verpflichtungsnorm vornehme, dem Interessenten aber die Ermächtigungsnorm zur Durchsetzung seines Verlangens verweigere. Dann wäre die Begünstigung nur ein "Reflex objektiven Rechts". Es bedeute aber einen wesentlichen Unterschied, ob man Reflexe objektiven Rechts als g e w o l l t e Begünstigungen, als g e w o l l t e Befriedigung eines Individualinteresses (wenn auch vielleicht n e b e n der des Gemeininteresses) darstelle, oder als rein tatsächlich ungewollte und mehr oder minder zufällige Begünstigungen.

Lasse man einmal die ungewollten Reflexe beiseite, so könne es sich nur noch um die Frage handeln, "ob und unter welchen Voraussetzungen die gewollten Reflexe, die rechtlich geschützten Interessen also, zum subjektiven Recht werden." Im Gegensatz zu Jellinek vertritt Bachof die Auffassung, daß "unter der Verfassungsordnung des GG a l l e objektivrechtlich gewährten und gewollten Begünstigungen des öffentlichen Rechts zu subjektiven Rechten geworden sind."

Wenn man diese Ausführungen Bachofs in Beziehung setzt zu der Tbc.-HilfeVO, so erscheint seine Besprechung der Bundesverwaltungsgerichts-Entscheidung nicht mehr verständlich. Denn daß die Tbc.-HilfeVO zumindest n e b e n dem Allgemeininteresse a u c h der Befriedigung des Einzelinteresses dienen soll, kann doch ernsthaft bei der enormen Bedeutung der staatlichen Hilfe für das Leben und die Gesundheit des Einzelnen und der Familie nicht mehr bestritten werden. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Tbc.-HilfeVO bei ihrem Erlaß die Absicht zugrunde lag, auch dem Individualinteresse zu dienen (worauf an sich der Titel "Tbc.-H i l f e VO" und der fürsorgliche Charakter hindeutet); wenn dem nicht so war, so ist h e u t e die Zielsetzung eine a n d e r e und

Bachof stimmt mit dem LVG Rheinland-Pfalz darin überein, daß die heutige Interessenwertung maßgeblich sei, für die die Verfassungsordnung, die Sicht des Verhältnisses Staat - Individuum richtungweisend sei. Das GG stellt an die Spitze seines Wertsystems die Menschenwürde, es normiert ohne Vorbild im gemeindeutschen Verfassungsrecht zum erstenmal ein Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, es erteilt dem Staat einen Sozialauftrag, erklärt die drei Gewalten durch das Sozialstaatsprinzip gebunden und entzieht dieses Prinzip durch Art. 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsänderung schlechthin. Und bei einer derartigen Verfassungsordnung soll eine staatliche Hilfsmaßnahme, deren Gewährung oder Versagung Leben oder Tod bedeuten kann, nur eine "tatsächliche u n g e w o l l t e , mehr oder minder z u f ä l l i g e Begünstigung" sein? Das kann nicht richtig sein. Die Tbc.-HilfeVO dient vorwiegend dem Einzelinteresse und der Betroffene hat im Rahmen der Tbc.-HilfeVO ein subjektiv öffentliches Recht auf Gewährung der Tbc.-Hilfe.

IV. DIE HILFE AUF GRUND DER TBC.-HILFEVO UND DIE "HILFSBEDÜRFTIGKEIT" IM SINN DER ALLGEMEINEN ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE

Mehrere Entscheidungen, vor allem die Entscheidung des OVG Lüneburg vom 22.10.1952, FEdV Bd 1 S.206, hatten einen entscheidenden Unterschied zwischen der Hilfe auf Grund der Tbc.-HilfeVO und der allgemeinen öffentlichen Fürsorge in dem Umstand erblicken wollen, daß die Tbc.-Hilfe - angeblich - nicht von einer "Hilfsbedürftigkeit" des Betroffenen abhängig sei. "Sie wird selbst dann noch gewährt, wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Kranken 7200 DM beträgt ... Besteht die Gefahr, daß ohne die Tbc.-Hilfe die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend durchgeführt werden, so können diese Sätze des § 3 sogar noch überschritten werden" (OVG Lüneburg am 22.10.1952, aaO).

Diese Argumentation kann nicht überzeugen. "Hilfsbedürftigkeit" ist kein Begriff, der immer und überall starr dieselben Gegebenheiten voraussetzt. Alter, körperliche Beschaffenheit, Ortslage (Großstadt - Dorf), persönliche Umstände (Wöchnerin), Anzahl der Unterhaltsberechtigten und ähnliches haben eine gewisse Relevanz für die Entscheidung der Verwaltungsbehörde, ob "Hilfsbedürftigkeit" anzunehmen ist. Auch die gesetzliche Definition von "Hilfsbedürftigkeit" in § 5 Reichsgrundsätze ist so gefaßt, daß eine individuelle Entscheidung möglich ist.

Nun ist allerdings zu konzedieren, daß kaum ein Fall denkbar ist, in dem bei einem Jahreseinkommen von 7200 DM "Hilfsbedürftigkeit" i.S. des § 5 Reichsgrundsätze angenommen werden könnte. Jedoch wird der Charakter der Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO verkannt, wenn man allein aus der Tatsache, daß ein Jahreseinkommen von 7200 DM eine "Hilfsbedürftigkeit" i.S. des allgemeinen Fürsorgerechts ausschließt, folgert, die Gewährung der Tbc.-Hilfe setze keine "Hilfsbedürftigkeit" voraus. Auch die Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO wird nicht schrankenlos gewährt, sondern (einmal abgesehen von ihrer Subsidiarität) nur in bestimmten Fällen einer "Hilfsbedürftigkeit", die allerdings grundsätzlich nicht identisch ist mit der "Hilfsbedürftigkeit" des § 5 Reichsgrundsätze. "Hilfsbedürftigkeit" tritt im Fall einer Erkrankung an Tbc. schon weit früher ein als im allgemeinen Fürsorgerecht. Der Anspruch auf notwendigen Lebensbedarf umfaßt gemäß § 6 Abs. 1 b Reichsgrundsätze im Rahmen des allgemeinen Fürsorgerechts auch Krankenhilfe; aber wegen der Schwere der Erkrankung und der lastenden wirtschaftlichen Folgen für den Betroffenen und

seine Familie hat der Gesetzgeber für die unter Tbc. Leidenden eine Sonderregelung getroffen (vgl. auch in diesem Kapitel unter I "Die Tbc.-Hilfe ist nicht nur eine Maßnahme der Seuchenbekämpfung, sondern auch der Gesundheitsfürsorge"). Die Kosten einer Tbc.-Behandlung sind außergewöhnlich hoch, zumeist überschreiten sie um ein Vielfaches die Kosten, die durch andere Krankheiten entstehen. Die Kur in den Sanatorien kann sich über Monate, in hartnäckigen Fällen über Jahre hinziehen; auch die Zeit der Rekonvaleszenz ist ausgedehnter als bei anderen Leiden.

Als für die Gewährung einer Tbc.-Hilfe vom Gesetzgeber in § 3 der Tbc.-HilfeVO eine Einkommensgrenze von 7200 DM jährlich festgelegt wurde, hat der Gesetzgeber bedacht, daß bei einer Erkrankung an Tbc. auch die mittleren Einkommen, die in aller Regel keine "Hilfsbedürftigkeit" i.S. der allgemeinen Fürsorge begründen, auf die Dauer der finanziellen Belastung nicht standhalten können. Eine "Hilfsbedürftigkeit" wurde daher generell bei Einkommen unter 7200 DM angenommen. Der Gesetzgeber hat sogar in § 4 Tbc.-HilfeVO eine Art Generalklausel für die Gewährung von Tbc.-Hilfe normiert; denn auch höhere Einkommen können bei jahrelangem Siechtum des Betroffenen den materiellen Anforderungen nicht gewachsen sein; für solche Ausnahmefälle sieht § 4 Tbc.-HilfeVO eine Hilfe durch die Landesfürsorgeverbände auch dann vor, "wenn das steuerpflichtige Jahreseinkommen des Kranken die in § 3 genannte Grenze übersteigt und die Gefahr besteht, daß ohne die Tbc.-Hilfe die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend durchgeführt werden." Wenn die Tbc.-HilfeVO zwar auch eine Vorschrift wie § 5 Reichsgrundsätze vermissen läßt und auch keinen Hinweis auf eine "Hilfsbedürftigkeit" expressis verbis enthält, so legt sie doch stillschweigend den Regelungen in den §§ 3 und 4 den Begriff "Hilfsbedürftigkeit" zu Grunde.

Eine Divergenz zwischen allgemeiner öffentlicher Fürsorge und Tbc.-HilfeVO allein daraus herleiten zu wollen, daß die Hilfsbedürftigkeit in beiden Gesetzen anders geartete Gegebenheiten voraussetzt, geht nicht an; die Hilfe nach der Tbc.-HilfeVO wird nur schon dann gewährt, wenn bei gleichen finanziellen Umständen noch keine Hilfsbedürftigkeit i.S. von § 5 Reichsgrundsätze vorliegt. Die Tbc.-HilfeVO setzt aber als "gehobene Fürsorge besonderer Art" (vgl. die Entscheidung des Bayer. VGH vom 5.1.1956 FEdV Bd 2, S. 30) auch eine "Hilfsbedürftigkeit" sui genesis voraus.

V. DIE BEDEUTUNG DER ANTRAGSBERECHTIGUNG DES GESUNDHEITSAMTES

Nach § 1 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO gewähren die Landesfürsorgeverbände "auf Antrag der Gesundheitsämter im Zusammenwirken mit diesen und den Land- und Stadtkreisen Tuberkulosehilfe".

Der Bayer. VGH hat zur Bedeutung dieser "Antragsberechtigung" nicht eindeutig Stellung genommen. Er sieht wohl den Antrag des Gesundheitsamtes als Internum zwischen zwei Behörden an; die Weigerung des Gesundheitsamtes, einen Antrag zu stellen, wird nicht als Verwaltungsakt angesehen, denn Rechtsbeziehungen zwischen dem Kranken und dem Landesfürsorgeverband entstünden erst durch Aufnahme in die Tbc.-Hilfe, die auf Grund dieses Antrags erfolge.

In Paranthese sei hier vorweg bemerkt, daß der Bayer. VGH hier einem Irrtum unterlegen ist. Selbst wenn die Ansicht des Gerichts über den Zeitpunkt des Entstehens der Rechtsbeziehungen richtig wäre, so ist damit noch nicht entschieden, wie die Tätigkeit des Gesundheitsamtes rechtlich zu qualifizieren ist. Der Bayer. VGH hat dem Kranken keinen Rechtsanspruch auf Aufnahme in die Tbc.-Hilfe zugebilligt, ihm damit auch einen Rechtsanspruch gegen das Gesundheitsamt auf Antragstellung versagt. Der Schluß, die A b l e h n u n g der Antragstellung sei somit k e i n Verwaltungsakt, ist aber unrichtig. Wenn das Gesundheitsamt ein Ersuchen des Kranken auf Antragstellung ablehnt, so handelt es als Staatsbehörde in Ausübung hoheitlicher Funktionen. Die Ablehnung ist daher ein Verwaltungsakt - eine andere Frage ist, ob der Betroffene nach Ansicht des Bayer. VGH im Sinne von §§ 22 und 35 VGG "in seinen Rechten verletzt" ist.

Die Frage der Verletzung eines Rechts ist aber von der Frage, ob ein Verwaltungsakt vorliegt, scharf zu scheiden. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen: In einem zum Wohnsiedlungsgebiet erklärten Stadtteil dürfen keine Fabriken errichtet werden. Ein Baugesuch, das trotzdem dort eine Fabrik errichten will, wird abgelehnt. Ein Verwaltungsakt liegt ohne Zweifel vor; jedoch ist der Bauwerber in keinem subjektiven öffentlichen Recht verletzt, eine Klage nach § 35 VGG wäre zwar zulässig, aber unbegründet.

So ist es auch hier: Der Bayer. VGH müßte eine Klage, gerichtet gegen das Gesundheitsamt auf Stellung eines Antrags als unbegründet abweisen, nicht als unzulässig.

Anders als der Bayer. VGH hat das Bundesverwaltungsgericht die Antragsberechtigung des Gesundheitsamtes klar qualifiziert. Es hat daraus gefolgert, daß die Tbc.-Hilfe nicht im Interesse des Kranken selbst, sondern aus seuchenpolizeilichen Gründen geschaffen worden sei. Denn sonst hätte man dem Kranken selbst ein Antragsrecht gewährt. Wie der Bayer. VGH den Intentionen der Tbc.-HilfeVO nicht gerecht wurde, so erscheinen uns auch die Folgerungen, die das Bundesverwaltungsgericht aus § 1 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO zog, rechtsirrig.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht in der Antragsberechtigung des Gesundheitsamtes eine m a t e r i e l l e Norm. Wir verstehen darunter eine v e r f a h r e n s r e c h t l i c h e Norm.

Der nationalsozialistische Staat behandelte das Verhältnis Staat - Bürger recht unproblematisch. "Der autoritäre Staat legte keinen Wert darauf, dem Staatsbürger Rechte gegen sich selbst - den Staat - zu verschaffen." [138] Ebensowenig wie im allgemeinen Fürsorgerecht wollte der Gesetzgeber dem Kranken einen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe einräumen [139]. Es stand im Jahre 1942 gar nicht zur Debatte, dem Kranken einen Anspruch auf Tbc.-Hilfe, ihm ein A n t r a g s r e c h t zu gewähren. Die Konstituierung eines derartigen Rechts hätte mit der nationalsozialistischen Auffassung vom Staat und von den "Rechten" der Bürger in keiner Weise übereingestimmt. Die Antragsberechtigung des Gesundheitsamtes kann also n i c h t als Gegensatz zu einer möglichen Antragsberechtigung des Kranken selbst gesehen werden, sondern muß für sich allein betrachtet werden.

Es darf nicht vergessen werden, daß die Gesundheitsämter auf Grund des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens [140] bereits mit der Bekämpfung der Tbc. befaßt waren [141]. Die Mitwirkungsbefugnis auf Grund von § 1 Abs. 1 Tbc.-HilfeVO sollte also den Aufgaben- und Wirkungskreis wie die Wirkungsmöglichkeiten der Gesundheitsämter erweitern und stärken.

— — — — —

138) Entsch. des LVG Rheinland-Pfalz, JZ 1953, S. 182 ff

139) Der Gesetzgeber hatte eben erst durch zwei FürsorgevereinfachungsVO vom 7. 10. 1939, RGBl. I S. 2002 und vom 6. 1. 1940, RGBl. I S. 41 Einspruchs- und Beschwerdeverfahren weitgehend abgeschafft; vgl. dazu auch die später erlassene VO vom 9. 11. 1944, RGBl. I S. 323

140) Gesetz vom 3. 7. 1934, RGBl. I S. 531/794

141) a) Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. 7. 1934, RGBl. I S. 531/794
§ 3 Abs. 1 I f): Den Gesundheitsämtern liegt ob die Durchführung der ärztlichen Aufgaben der Fürsorge für Tuberkulöse ...

Mit dem Erfordernis, daß für die Gewährung der Tbc.-Hilfe ein Antrag des Gesundheitsamtes vorliegen muß, wollte der Gesetzgeber nur die Organisation und die Koordination der mit der Tbc.-Bekämpfung und der Tbc.-Hilfe betrauten Behörden regeln. Der Gesetzgeber hat mit der Antragsberechtigung des Gesundheitsamtes eine Organisationsform geschaffen, die auch heute noch gebräuchlich ist. Ein Beispiel für solche Behördenzusammenarbeit ist das Schwerbeschädigtengesetz [142].

Vor allem aber sagt das Gesetz selbst etwas aus über die Stellung des Gesundheitsamtes, wenn es in § 1 Abs. 1 bestimmt, daß die Landesfürsorgeverbände auf Antrag der Gesundheitsämter im Zusammenwirken mit diesen ... Tbc.-Hilfe gewähren. Es faßt also den Antrag des Gesundheitsamtes als einen Teil des Verfahrens auf.

Das Verfahren der Gewährung der Tbc.-Hilfe beginnt also mit der Antragstellung des Gesundheitsamtes. In Lauf gebracht wird das Verfahren durch ein Ersuchen des Kranken an das Gesundheitsamt, einen Antrag an den Landesfürsorgeverband zu stellen. Ist es auch ein einziges Verfahren, so lassen sich doch innerhalb dieses Verfahrens zwei Stufen unterscheiden:

Fortsetzung:

b) Erste DurchführungsVO zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 6.2.1935, RGBl. I S. 177

§ 4 Abs. 8: Die ärztlichen Aufgaben des Gesundheitsamtes auf dem Fürsorgegebiet der Tbc. beschränken sich auf Maßnahmen zur Ermittlung Tbc.-Kranker und im Einzelfall auf die Feststellung, welcher Art die Erkrankung ist und welche Maßnahmen zur Verhütung ihrer Weiterverbreitung erforderlich sind, ferner auf Vorschläge für die Durchführung eines Heilplans und schließlich auf die Anregung etwa in Betracht kommender wirtschaftlicher Hilfsmaßnahmen für den Kranken. Die Entscheidung über die Durchführung der Maßnahmen und die Durchführung selbst gehören zu der den Gesundheitsämtern gesetzlich nicht obliegenden wirtschaftlichen Fürsorge.

142) Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 16.6.1953, BGBl. I S. 389; nach § 14 bedarf die Kündigung eines Schwerbeschädigten der Zustimmung der Hauptfürsorgestelle. Nach § 16 Abs. 1 ist ein besonderes Verfahren zur Einholung der Zustimmung vorgesehen. Die Zustimmung ist ein Verwaltungsakt im Sinne der §§ 22, 35 VGG; Anfechtungsklage durch den Schwerkriegsbeschädigten ist zulässig, herrschende Rechtsprechung.

1. Die Antragstellung durch das Gesundheitsamt;
2. Die Tätigkeit des Landesfürsorgeverbands im Zusammenwirken mit dem Gesundheitsamt und den Stadt- und Landkreisen.

Für den Kranken bedeutet dies, daß er, um seinen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe durchzusetzen, einen Antrag an das Gesundheitsamt richten muß, der dieses veranlaßt, seinerseits einen Antrag auf Gewährung der Tbc.-Hilfe an den Landesfürsorgeverband zu stellen.

Lehnt das Gesundheitsamt den Antrag des Kranken ab, weigert es sich, einen Antrag zu stellen oder bleibt es auf einen Antrag des Kranken hin untätig, so wird der Kranke in seinem Recht auf Tbc.-Hilfe verletzt und er hat die Anfechtungsklage nach §§ 22, 35 VGG (je nach Sachlage auch die Untätigkeitsklage). Es entstehen also bereits mit dem Antrag des Kranken an das Gesundheitsamt die Rechtsbeziehungen zwischen dem Kranken und den Behörden der Tbc.-Hilfe; vorläufig allerdings nur Rechtsbeziehungen zwischen dem Kranken und dem Gesundheitsamt. Es besteht ein enorm praktisches Bedürfnis, bereits in diesem Zeitpunkt die Rechtsbeziehung Tbc.-Hilfe-Behörde - Kranker beginnen zu lassen. Denn solange man dem Kranken kein direktes Antragsrecht, bei Übergehung des Gesundheitsamts, auf Gewährung der Tbc.-Hilfe beim Landesfürsorgeverband konzediert[143], könnte er selbst bei Ablehnung seines Antrags durch das Gesundheitsamt seinen Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe überhaupt nicht durchsetzen.

Es sind also folgende zwei Fälle denkbar:

1. Der Kranke stellt einen Antrag an das Gesundheitsamt, dieses solle einen Antrag auf Gewährung von Tbc.-Hilfe beim Landesfürsorgeverband stellen; das Gesundheitsamt lehnt ab: dann kann der Kranke Anfechtungsklage nach § 35 VGG erheben.

2. Das Gesundheitsamt hat dem Antrag entsprochen und einen Antrag auf Gewährung von Tbc.-Hilfe an den Landesfürsorgeverband gestellt; nun lehnt der Fürsorgeverband ab: dann kann der Kranke Anfechtungsklage gegen den Landesfürsorgeverband erheben.

— — — — —

143) Auch § 26 des Gesetzentwurfes (Bundestagsdrucksache 349) spricht schon in der Überschrift von einer "Beteiligung des Gesundheitsamtes" und verlangt, daß der Kranke einen Antrag auf Gewährung von Tbc.-Hilfe beim Gesundheitsamt einzureichen hat.

Faßt man wie hier die Antragstellung durch das Gesundheitsamt als T e i l d e s V e r f a h r e n s auf, so ist es unnötig, sich weiter mit der Behauptung auseinanderzusetzen, die Verpflichtung der Landesfürsorgeverbände zur Gewährung von Tbc.-Hilfe bestehe nur gegenüber dem Gesundheitsamt. Jedenfalls aber betreffen die Erwägungen, die das Bundesverwaltungsgericht über die Stellung der Fürsorgebehörden im allgemeinen Fürsorgerecht getroffen hat, i h r e m I n h a l t n a c h ganz allgemein die Stellung, die der Hilfsbedürftige dem Staat gegenüber bei der lebensnotwendigen Sicherung seiner Existenz hat. Dies bedeutet, daß wie im allgemeinen Fürsorgerecht auch bei der gehobenen Fürsorge nach der Tbc.-HilfeVO die Pflicht der Fürsorgebehörde zur Gewährung von Tbc.-Hilfe dem B e d ü r f t i g e n gegenüber o b l i e g e n muß und n i c h t nach früherer polizeistaatlicher Auffassung dem S t a a t gegenüber.

> D e r K r a n k e h a t a l s o n a c h g e l t e n d e m R e c h t e i n e n R e c h t s a n s p r u c h a u f T b c . - H i l f e .

KAPITEL V:

DAS GESETZ ÜBER DIE TUBERKULOSEHILFE
VOM 23. JULI 1959, BGBl. I S. 513

Nach Abschluß der vorliegenden Dissertation "Besteht ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe?" hat der Deutsche Bundestag den bereits mehrfach erwähnten Entwurf eines Tbc.-Hilfe-Gesetzes verabschiedet. Das Gesetz über die Tbc.-Hilfe vom 23. Juli 1959 löst die Tbc.-HilfeVO von 1942 ab; nach § 38 Abs. 2 des neuen Gesetzes ist auch die Sonderregelung, die das Saarland über die Gewährung einer staatlichen Tbc.-Hilfe am 25. 1. 1955 (Amtsblatt des Saarlandes 1955, S. 161) getroffen hat, aufgehoben.

Bereits in der 2. Legislaturperiode hatte die Bundesregierung dem Bundesrat einen Entwurf eines Tbc.-Hilfe-Gesetzes übersandt. Da zwischen Bundestag und Bundesrat mehrfach Meinungsverschiedenheiten auftraten, vor allem über die Aufgabenabgrenzung der Träger der Tbc.-Hilfe, verzögerte sich die Verabschiedung des Gesetzes, so daß es in der 3. Legislaturperiode erneut eingebracht werden mußte und erst nach eingehenden Beratungen und mehrmaliger Anrufung des Vermittlungsausschusses am 23. 7. 1959 verkündet wurde (BGBl. I S. 513); als Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmte § 38 Abs. 1 des Gesetzes den 1. 10. 1959.

Das Gesetz gliedert sich in 5 Abschnitte; gegenüber dem bisherigen Rechtszustand bringt es zahlreiche Neuerungen, eine Besserstellung der betroffenen Kreise und Erweiterungen der bis dahin gewährten Hilfe. Für uns hier ist primär von Bedeutung, daß es den langjährigen Streit in Literatur und Rechtsprechung abschließt, ob nach der bisher geltenden Tbc.-HilfeVO von 1942 ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe anzuerkennen sei. § 1 Abs. 1 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes hat folgenden Wortlaut:

> Anspruch auf Tuberkulosehilfe
>
> (1) Zur Förderung und Sicherung der Heilung Erkrankter und zum Schutze der Allgemeinheit gegen die Übertragung der Tuberkulose werden als Tuberkulosehilfe
>
> 1. Heilbehandlung
> 2. Eingliederungshilfe
> 3. wirtschaftliche Hilfe
> 4. vorbeugende Hilfe
>
> nach Maßgabe dieses Gesetzes gewährt. Soweit die erforderliche Hilfe anderweitig gesetzlich sichergestellt oder nach den wirtschaftlichen Verhältnissen im Einzelfall nicht erforderlich ist, besteht kein Anspruch auf Tuberkulosehilfe.

Noch in der ersten Fassung des Gesetzentwurfes hatte eine derartige Bestimmung gefehlt; erst im Bundestag wurde § 1 so formuliert, daß keine Zweifel mehr an einer Rechtsnatur des Anspruchs bestehen können. Dieser gesetzlich festgelegte R e c h t s a n s p r u c h ist allerdings nur subsidiärer Natur; im Falle der Gewährung notwendiger Hilfe durch die gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung, durch das Bundesversorgungsgesetz, durch das Soldatenversorgungsgesetz oder die Beamtengesetze tritt der Anspruch zurück. Ein Anspruch besteht ferner dann nicht, wenn nach den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen des Erkrankten eine Hilfe nicht erforderlich ist. Der Landesfürsorgeverband hat aber in allen Fällen unverzüglich Tbc.-Hilfe zu gewähren, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß andernfalls die notwendigen Maßnahmen nicht rechtzeitig durchgeführt werden (§ 1 Abs. 2 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes). Der Anspruch auf Tbc.-Hilfe steht j e d e r m a n n zu, nicht nur den Deutschen i. S. des Art. 116 GG.

Bei der Neugestaltung der Gesetzesmaterie ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß sich die bisherige Bekämpfung der Tbc. bewährt hat, diese Bekämpfungsmaßnahmen jedoch intensiviert und erweitert werden müssen. Wie aus den Statistiken zur Mortalität und Morbidität der Tbc. in Abschnitt IV des 1. Kapitels "Die Geschichte der Tbc. und ihrer Bekämpfung in Deutschland"[6] ersichtlich, weist zwar die Kurve der Todesfälle seit 1900 eine stetig fallende Linie auf, die beiden Weltkriege und die unmittelbar folgenden Nachkriegsjahre ausgenommen. Die Morbidität aber, für die genaue Zahlenangaben für längere Zeiträume fehlen und vor allem die Zahl der R ü c k f ä l l e ist heute unvergleichbar höher als die Mortalität. Das Tbc.-Hilfegesetz hat daher aus volksgesundheitlichen und auch aus sozialpolitischen Gründen das Ziel, durch einen Ausbau und eine Ergänzung der bereits bekannten Hilfs- und Bekämpfungsmaßnahmen die Zahl der Tbc.-Kranken weiter zu vermindern, die Rückfälle auf ein Mindestmaß zu beschränken und die Eingliederung der Genesenen in das Berufsleben zu erleichtern und zu fördern.

Der Gesetzgeber sieht zu diesem Zwecke in § 2 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes eine großzügige H e i l b e h a n d l u n g vor. Sie schließt alle Maßnahmen ein, die unmittelbar der ärztlichen Behandlung wegen Tbc. dienen, insbesondere Krankenhaus- und Heilstättenbehandlung, stationärer oder ambulanter Art, Versorgung mit Arzneimitteln, evtl. Körperersatzteilen sowie orthopädischen Hilfsmitteln, häusliche Pflege und notfalls Behandlung in Kur- und Badeorten. Nach Abs. 2 ist auch die Behandlung anderer Erkrankungen sowie die Leistung zahnärztlicher Dienste vorgesehen.

Der Hauptakzent des neuen Gesetzes liegt aber auf der E i n g l i e d e r u n g s - h i l f e (§ 3). Sie ist eine der wichtigsten Aufgaben der Tbc.-Hilfe und erstreckt sich auf die Schulbildung, Berufsausbildung, -fortbildung und -umschulung, Unterbringung im Beruf und die sogen. n a c h g e h e n d e Hilfe, vorausgesetzt, daß wegen Erkrankung besondere Maßnahmen erforderlich werden. Um den Kranken schon während der stationären Behandlung auf die spätere Wiederaufnahme des Berufes vorzubereiten, ist in Zusammenarbeit mit ihm, dem Landesfürsorgeverband, dem behandelnden Arzt, dem Gesundheitsamt und dem Arbeitsamt ein Eingliederungsplan aufzustellen (§ 12 Abs. 2). Der Wunsch des Kranken für einen späteren Beruf ist nach Möglichkeit zu berücksichtigen (§ 14 Abs. 1 S. 3). Unabhängig von der Zuständigkeit der Arbeitsämter hat der Landesfürsorgeverband darauf hinzuwirken, daß der Geheilte einen seinen gesundheitlichen Erfordernissen entsprechenden Arbeitsplatz erhält.

Die Heilbehandlung und die berufliche Eingliederung können aber nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn der Kranke keine Sorge um das Fortkommen seiner Angehörigen zu tragen hat. Bei der meist jahrelangen Dauer der Heilbehandlung ist diese seelische Komponente nicht hoch genug einzuschätzen. Der Gesetzgeber gewährt daher auch den Familienangehörigen weitgehend wirtschaftliche Hilfe (§§ 4 bis 6). Bei der Gewährung der wirtschaftlichen Hilfe für Familienangehörige ist zwar das Einkommen des Kranken und seiner Angehörigen zu berücksichtigen; soweit aber keine eigenen Mittel zur Verfügung stehen, dürfen die Leistungen nicht geringer sein als das Eineinhalbfache der Richtsätze der öffentlichen Fürsorge (§ 18 Abs. 1 und 2). Ratio legis ist, Art, Höhe und Dauer der wirtschaftlichen Hilfe so zu bemessen, daß der Erfolg der Heilbehandlung gesichert wird; der Kranke und die Familie sollen so gestellt werden, daß während der Behandlungszeit keine Gelder aufgenommen werden müssen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten; der Wiedereintritt in das Berufsleben soll nicht mit Schulden belastet sein.

Zur v o r b e u g e n d e n Hilfe (§ 5) gehören alle Maßnahmen, die geeignet sind, Tbc.-gefährdete oder -bedrohte Personen gegen die Übertragung der Krankheit oder gegen eine erneute Erkrankung widerstandsfähig zu machen. Hierzu gehören Erholungsaufenthalte, Unterbringung Neugeborener unter Trennung von der Tbc.-kranken Mutter und besondere Ernährungsbeihilfen.

Der 2. Abschnitt des Gesetzes regelt unter der Überschrift "Aufgaben der Landesfürsorgeverbände" zuerst in den §§ 7 und 8 die Zuständigkeit für die Gewährung der Tbc.-Hilfe. Tbc.-Hilfe wird vom Landesfürsorgeverband auf Antrag, in dringenden Fällen auch von Amts wegen (§§ 7 und 9) gewährt. Örtlich zuständig

ist der Landesfürsorgeverband, in dessen Bereich der Kranke oder Genesene seinen gewöhnlichen Aufenthalt - auf den Wohnsitz nach § 7 BGB kommt es also nicht an! - hat. Bei Anstaltsaufenthalt, Umsiedlung und dergl. ist die Zuständigkeit besonders geregelt. Der Antrag ist beim zuständigen Gesundheitsamt oder bei der Aufenthaltsgemeinde zu stellen. Das Gesundheitsamt leitet unter Abgabe einer Stellungnahme den Antrag an den Landesfürsorgeverband weiter (§ 25 Abs. 1). Dieser gewährt dann die Leistungen, kann aber unter bestimmten Voraussetzungen von dem Kranken oder seinen Angehörigen einen Kostenbeitrag zu den Aufwendungen verlangen (§ 19). Die Entscheidung, ob nach den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen im Einzelfall Heilbehandlung oder wirtschaftliche Eingliederungshilfe zu gewähren ist oder ob der Kranke und seine Ehefrau einen Kostenbeitrag zu leisten haben, richtet sich im wesentlichen danach, ob deren Einkommen 660 DM monatlich nebst 60 DM Zuschlag für jeden tatsächlich überwiegend unterhaltenen Familienangehörigen übersteigt. Der Betrag von 660 DM entspricht der Versicherungspflichtgrenze der Angestellten in der gesetzlichen Krankenversicherung. Hat der Kranke Ansprüche gegen einen Dritten auf Leistungen zur Deckung des Lebensbedarfes, so kann der Landesfürsorgeverband gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes durch schriftliche Anzeige an diesen Dritten bewirken, daß die Ansprüche zum Ersatz auf den Landesfürsorgeverband übergehen. Diese Regelung entspricht § 21 a der VO über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924, RGBl. I S. 100. Die Überleitungsanzeige ist ein Verwaltungsakt.

Für die Bediensteten und Versorgungsempfänger des öffentlichen Bundesdienstes sowie deren Ehegatten und zuschlagberechtigten Kinder ist Träger der Tbc.-Hilfe der Dienstherr bzw. der Träger der Versorgungslast, sofern diese Hilfe nicht anderweitig gesetzlich sichergestellt ist. Die Länder haben nach § 21 Abs. 6 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes die notwendige Regelung für die Bediensteten der Länder, Gemeinden und der sonstigen, der Landesaufsicht unterstehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften und der Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts unter Berücksichtigung des Tbc.-Hilfe-Gesetzes vom 23. 7. 1959 zu treffen.

Um den Heilerfolg sicherzustellen, sieht das Gesetz Zwangsmaßnahmen gegen den Kranken und seine Angehörigen vor (§ 29). Der Entzug der wirtschaftlichen Hilfe soll einem Mißbrauch vorbeugen.

Eine entscheidende Verbesserung gegenüber dem früheren Rechtszustand ist die klare Aufgabenabgrenzung der Träger der Tbc.-Hilfe, die bei der Beratung des Gesetzes ausführlich diskutiert wurde. Der Entwurf von 1955 hatte diese

Fragen Vereinbarungen zwischen den Trägern der Sozialversicherungen und den Landesfürsorgeverbänden überlassen wollen. Der Bundestag hatte dagegen vorgeschlagen, die Regelung im Gesetz selbst zu treffen. Der Bundestag folgte schließlich den Vorschlägen des Bundesrats, die sich auch der Vermittlungsausschuß zu eigen gemacht hatte und normierte in § 31 die Abgrenzung der Aufgaben. Man kann dies nur begrüßen, da dadurch bundeseinheitlich eine gleichmäßige Abgrenzung des Personenkreises und der zu gewährenden Leistungen erreicht wurde. In die Rentengesetze wurden Vorschriften über neue Pflichtleistungen, Heilbehandlung, Berufsförderung und soziale Betreuung betreffend, eingearbeitet, da diese Leistungen bisher nur sogen. Regelleistungen waren. Der Rechtsanspruch wird auch für diejenigen Krankheitsfälle gewährt, bei denen nicht erwartet werden kann, daß die Erwerbsfähigkeit erhalten, wesentlich gebessert oder wiederhergestellt wird. Sowohl die Reichsversicherungsordnung wie das Angestelltenversicherungsgesetz und das Reichsknappschaftsgesetz wurden entsprechend geändert und ergänzt.

Eine weitere Streitfrage zwischen Bundestag und Bundesrat wurde in § 35 des Tbc.-Hilfe-Gesetzes weitgehend den Länderwünschen folgend geregelt. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherungen haben zur Bekämpfung der Tbc. im Kalenderjahr 1955 insgesamt 251,5 Millionen DM aufgewandt, die Landesfürsorgeverbände im Jahre 1956 insgesamt 11 771 000 DM [144]. Bei diesen immensen Summen ist es verständlich, daß die Länder auf einer maßgeblichen Beteiligung des Bundes an der Kostentragung bestanden. Die Kostenaufteilung in § 35 trägt demnach auch den Charakter der Tbc.-Bekämpfung als einer gemeinschaftlichen Aufgabe von Bund und Ländern Rechnung. Teilweise trägt der Bund die gesamten Kosten, teilweise beteiligt er sich bis zur Hälfte. Auch die Frage, wie die entstehenden Mehrkosten den Rentenversicherungsträgern ersetzt werden, hat § 35 Abs. 1 des Gesetzes befriedigend geregelt.

Das Tbc.-Hilfe-Gesetz hat eine Materie, in der nach dem Jahre 1945 weitgehend Rechtsunsicherheit bestand und die noch nicht abschließend geregelt worden war, großzügig neu gestaltet. Der Gesetzgeber hat im Tbc.-Hilfe-Gesetz den Verfassungsauftrag des Art. 20 GG bewußt verwirklicht. -

---

144) Diese Zahlenangeben sind der Begründung des Regierungsentwurfes zum Tbc.-Hilfe-Gesetz vom 23.4.1958, Bundestagsdrucksache Nr. 349, 3. Wahlperiode, entnommen.

LITERATURVERZEICHNIS

Adam	"Besteht ein Rechtsanspruch auf Tbc.-Hilfe" Zeitschrift für das Fürsorgewesen 1956, S. 354
Anschütz	Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Bearbeitung, 10. Aufl. 1929
Baath-Kneip	"Fürsorgepflicht", 12. Aufl. 1939
Bachof	"Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung", Tübingen 1951
	"Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht", Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955
	"Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1954, Heft 12
	Anm. zur Entsch. des Bundesverwaltungsgerichts in DÖV 1956, S. 244
Bühler	"Die subjektiven öffentlichen Rechte", 1914
	"Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte", Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955
Diefenbach	Ein Reichsarmengesetz, 1920
Dürig	"Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat", JZ 1953, S. 193 ff
Fleiner	Institutionen, 8. Aufl. 1928
Forsthoff	Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1958
	"Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 1954, Heft 12
Gerber	Die Sozialstaatsklausel des GG, Archiv des öffentlichen Rechts 1956 Bd 81

Giese-Neuwien-Cahn	Deutsches Verwaltungsrecht 1930
Grass	"Der Kampf gegen die Tbc in Deutschland", herausgegeben im Auftrag des Reichs-Tbc.-Ausschusses Berlin anläßlich der XI. Konferenz der internationalen Vereinigung zur Bekämpfung der Tbc., Berlin 1939
Griesbach	Die Tbc.-Bekämpfung, Stuttgart 1948
Hagen	"Tbc. und Tbc.-Bekämpfung", München 1949
Hamann	Das Grundgesetz, Kommentar 1956
Hogen	Erwerbsordnung und Unterstützungswesen in Deutschland von den letzten Jahrhunderten des Mittelalters bis zum Beginn des Dreißigjährigen Krieges mit besonderer Berücksichtigung der Zunftverfassung, 1913
Ickert	"Tbc.-Jahrbuch 1950/1951"
von Inama-Sternegg	Deutsche Wirtschaftsgeschichte
Ipsen	Über das Grundgesetz, Hamburg 1950
Jehle	Fürsorgerecht 3. Aufl. 1956
Jellinek Georg	System der öffentlichen subjektiven Rechte, 2. Aufl. 1905
Jellinek Walter	Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1928
Knoll	Die sozial-ethischen und rechtlichen Wandlungen in der Beurteilung des Armenwesens, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd 111, Jahrgang 1955
Krüger	Kritische Bemerkungen zur Gesetzgebungstechnik DVBl. 1956 S. 711
Liese	Geschichte der Caritas 1922
von Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1957
Maunz - Dürig	Grundgesetz, Kommentar 1958
Maunz	Deutsches Staatsrecht, 7. Aufl. 1958

Mayer	Deutsches Verwaltungsrecht 3. Aufl. 1924
Menger	Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz, 1953
	Anm. zum Urteil des LVG Rheinland-Pfalz, JZ 1953, S. 182
	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, Verwaltungsarchiv Bd 48 S. 166 ff
Muthesius	Bundesrechtliche Grundlagen der öffentlichen Fürsorgepflicht, 5. Aufl. 1955
Nawiasky - Leusser	Die Bayer. Verfassung, Kommentar
Peters	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1949
Pfundtner-Neubert	Das Deutsche Reichsrecht, Bd IV
Pöll	Bayer. Armengesetz
Ratzinger	Geschichte der kirchlichen Armenpflege, 1869
Salomon	Betrachtungen zur Entwicklung der sozialen Fürsorge , Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, 1925
Scheuner	"Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, Rechtsnormen und Rechtsschutz", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 11, 1954
Schunck	Zur Klagbefugnis im Verwaltungsstreitverfahren, DVBl. 1956, S. 365
Seiffert	Die Tbc., ihre Entstehung, Verbreitung und Bekämpfung, Berlin 1936
Sinthaus	Anm. zum Urteil des OVG Lüneburg, Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung 1954, S. 286
Sticker	Zur Geschichte der Schwindsucht, Münchener Medizinische Wochenschrift 1922, S. 1221
Werner	Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd 81
Wernicke	Der Bonner Kommentar

Wichmann	Kleine medizinische Schriften, Wien 1801
Wolff	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 1958
Wolfram	Vom Armenwesen zum heutigen Fürsorgewesen, Greifswald 1930
Zinser	Anm. zum Urteil des VGH Hessen, DÖV 1952, S. 311

Ohne Angabe des Verfassers:

Beiträge zur Klinik der Tbc. und spezifische Tbc.-Forschung, Berlin 1921

Fortentwicklung der Tbc.-HilfeVO, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1951, S. 306 ff

Die Tuberkulose in Bayern 1950
Statistisches Jahrbuch

Die Tuberkulose in Bayern 1957
Statistisches Jahrbuch

Lebenslauf

Ich bin am 2. Februar 1930 in Speyer am Rhein als Sohn des Universitäts-Professors Dr. med. Walter Schultze und seiner Ehefrau Mina geb. Lidl geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Im Jahre 1949 erwarb ich das Reifezeugnis des Maximilians-Gymnasiums in München. 1950 immatrikulierte ich an der Ludwig-Maximilians-Universität für Rechts- und Volkswirtschaft. Mein Referendarexamen legte ich im Jahre 1954 ab. Ab dem Wintersemester 1955/56 bis einschließlich Wintersemester 1957/58 war ich Hörer an der Universität in Tübingen für Rechtswissenschaften.